



Møteinnkalling

Stavanger bispedømmeråd 2020-2023

Møtedato: 21.09.2021 kl. 09:30

Møtested: Stavanger

Arkivsak: 19/04931

Mulige forfall meldes snarest til Gunnar Rønnestad, gr575@kirken.no.

, 14.09.2021

Liv Heidrun Skaar Heskestad
Leder

Gunnar Rønnestad
Sekretær

**DEN NORSKE KIRKE**

Stavanger bispedømmeråd 2020-2023

Møteinnkalling

Stavanger bispedømmeråd 2020-2023

Møtedato: 21.09.2021 kl. 09:30 – 17.00

Møtested: Quality Airport Hotel, Sola

Arkivsak: 19/04931

Eventuelt forfall må meldes snarest.

Vararepresentanter møter etter nærmere beskjed fra møtesekretær.

SAKSLISTE

Godkjenning av innkalling og saksliste

52/21 19/04931-77 Saksliste Stavanger bispedømmeråd 21.09.2021

Forslag til vedtak:

Innkalling og saksliste godkjennes.

Sakene 53/21-55/21 behandles for lukkede dører.

Tilsetningssaker

| | | |
|-------|------------|---|
| 53/21 | 21/02154-8 | Tilsetting av sokneprest i Stavanger domprosti med Tjensvoll sokn som tjenestested - Unntatt etter offentlighetsloven Offl. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1. ledd nr. 1 |
| 54/21 | 21/02854-5 | Tilsetting av sokneprest i ytre Stavanger prosti med Gausel sokn som tjenestested - Unntatt etter offentlighetsloven Offl. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1. ledd nr. 1 |
| 55/21 | 21/02852-4 | Tilsetting av sokneprest i Jæren prosti med Gjesdal sokn som tjenestested - vikariat - Unntatt etter offentlighetsloven Offl. § 13 1. ledd, jf. fvl. § 13 1. ledd nr. 1 |

Saker til behandling

| | | |
|-------|-------------|--|
| 56/21 | 17/02948-63 | Møte mellom bispedømmerådet og prostene i Stavanger bispedømme |
| 57/21 | 21/02072-5 | Høring: Kirkelig organisering. Tredje gangs behandling. |
| 58/21 | 21/02771-2 | Svar på høring om regulering av konverteringsterapi |
| 59/21 | 21/02765-2 | Svar på høring av endringer i gravplasslova og gravplassforskrifta |
| 60/21 | 21/03216-1 | Fokus og satsingsområde i årsplan for 2022 |

Orienteringssaker

61/21 17/02948-64 Stiftsdirektørens rapport september 2021

Liv Heidrun Skaar Heskestad
Leder

Dette punktet på sakslisten er unntatt offentlighet.

Dette punktet på sakslisten er unntatt offentlighet.

Dette punktet på sakslisten er unntatt offentlighet.



DEN NORSKE KIRKE

Stavanger bispedømmeråd 2020-2023

| Saksbehandler | Arkivkode | Arkivsak | Ugradert |
|------------------|-----------|-------------|----------|
| Gunnar Rønnestad | 421 | 17/02948-63 | |

| Saksnummer | Råd/utvalg | Møtedato |
|------------|-----------------------------------|------------|
| 56/21 | Stavanger bispedømmeråd 2020-2023 | 21.09.2021 |

Møte mellom bispedømmerådet og prostene i Stavanger bispedømme

Saksorientering

Prostene i Stavanger bispedømme er inviterte til å møte bispedømmerådet. Formålet med møtet er at bispedømmerådet skal bli litt mer kjent med prostene og prostiene.

Hver prost får fem minutter til å presentere et tema, som innledning til samtale.

Prostene er bedt om å innlede til følgende:

Prost i Karmøy, Ove Sjursen:

Oversikt over prostejobben (utgangspunkt: ny prost – ny jobb)

Konstituert prost i Sandnes, Astrid Harbo:

Hvilke utfordringer har menighetene høsten 2021?

Prost i Haugaland, Rune Steensnæs Engedal:

Prost i by og bygd – utfordringer og muligheter

Prost i Dalane, Kåre Mjøhus:

Hva slags prost trenger prestene?

Domprost i Stavanger, Stefan Emmerhoff:

En kommune, tre prostier – hvordan jobbe sammen som kirke i byen

Prost i Tungenes, Tomas Røsbak:

Prosten som leder av prestatjenesten

Prost i Ryfylke, Sigrid Sigmundstad:

Prostisamlinger for prestene: Påfyll og gode samtaler.

Prost i Jæren, Lars-Sigurd Tjelle:

Prosten og det tverrfaglige arbeidsfellesskapet i kirken. Hva kan vi gjøre for å få ulike grupper ansatte til å jobbe godt sammen?

Prost i Ytre Stavanger, Tor Magne Nesvik:

Prosten som strategisk leder for menighetene i prostiet

Etter innledningene, gis det anledning til spørsmål og samtale.

Forslag til vedtak

Bispedømmerådet takker prostene for orienteringene de gav i møtet.



DEN NORSKE KIRKE

Stavanger bispedømmeråd 2020-2023

| Saksbehandlere | Arkivkode | Arkivsak | Ugradert |
|-----------------------------------|-----------|------------|----------|
| Geir Skårland og Gunnar Rønnestad | 001 | 21/02072-5 | |

| Saksnummer | Råd/utvalg | Møtedato |
|------------|-----------------------------------|------------|
| 57/21 | Stavanger bispedømmeråd 2020-2023 | 21.09.2021 |

Høring: Kirkelig organisering. Tredje gangs behandling.

Vedlegg:

Rapport Samhandling i en selvstendig folkekirke - sluttrapport fra hovedutvalget for kirkelig organisering
 høringsbrev til kirkelige instanser bokmål
 høringsnotat til kirkelige instanser bokmål

Saksorientering

Innledning

Stavanger bispedømmeråd skal uttale seg om ny kirkelig organisering.

I dette dokumentet vil administrasjonen legge fram grunnlag for et høringssvar. Det vil gi grunnlag for utforming av et endelig høringssvar til møtet i november.

Målet med saksframlegget er å gi bispedømmerådet et godt grunnlag for å ta stilling til de overordnede valgene i høringen. Bispedømmerådet har behov for god kjennskap til hva de ulike modellene innebærer og hva som taler for eller mot å velge dem. Innledningen prøver derfor å gå gjennom viktige dimensjoner ved hovedvalgene i høringen, slik at bispedømmerådet kan få et godt vurderingsgrunnlag.

Høringsnotatet gir et godt grunnlag for juridiske sider av denne saken. Den er også utfyllende i forhold til valgordninger. Saksframlegget bygger derfor på de delene av høringen som er klare. Det prøver også å hente fram det som finnes av argumentasjon for ulike valg, systematisere dette og peke på viktige spørsmål å vurdere.

Bispedømmerådet har en tredelt rolle i denne saken. For det første skal medlemmene i bispedømmerådet delta i Kirkemøtets behandling av saken, i etterkant av høringen.

For det andre er bispedømmerådet til for å styrke menighetene i bispedømmet. Derfor skal det ha fokus på dette, også i arbeidet med denne saken. Menigheter og kirkelige fellesråd er egne høringsinstanser og vil uttale seg fra sitt perspektiv selv, men bispedømmerådet har også et bredt, langt og dypt erfaringsgrunnlag fra samarbeid med menighetene, som kan være nyttig i høringen.

Bispedømmerådets høringsuttalelse står også i en særstilling. Bispedømmerådets rolle er tenkt videreført på noen områder og endret eller overført til andre organer på andre områder. I

høringsrunden er det bare bispedømmerådets høringsuttalelse som har direkte tilgang til erfaringene fra bispedømmerådets eget arbeid. Bispedømmerådets eget perspektiv på dette vil derfor være viktig i høringen, ikke som eneste faktor, men som noe som hører med.

At bispedømmerådet både er berørt, egen høringsinstans og består av medlemmer i Kirkemøtet gjør høringsprosessen sårbar. Selv om bispedømmerådets medlemmer har erfaring og relasjoner til både sokn og fellesråd, er disse som organer ikke representert i Kirkemøtet på samme måte. Det er derfor allerede lagt til rette for at andre aktører kan møte bispedømmerådet.

Opplæring for menighetsråd og fellesråd i forbindelse med høringen skjer i samarbeid mellom biskop, bispedømmeråd og styret i kirkevergelaget.

Det er en fordel for bispedømmerådet å kjenne ulike vurderinger og perspektiver. Blant annet vil Nettverk for kirkelige fellesråd, som bispedømmerådet allerede har møtt, få anledning til å utdype sine synspunkter overfor de som forbereder saken for bispedømmerådet. Skriftlige uttalelser eller utvalgte innlegg i pressen som målbærer unike eller spesielt relevante perspektiv kan også bli lagt ved saken. Menighetsråd og fellesråd vil bli invitert til å sende skriftlige uttalelser til bispedømmerådet.

Bispedømmerådet har allerede hatt saken oppe, mest med tanke på prosess og innledende orienteringer. For å komme i mål legger administrasjonen nå fram et grunnlag bispedømmerådet kan drøfte og kommentere. Innspill fra bispedømmerådets samtale vil så bli brukt til å legge fram et endelig saksframlegg til bispedømmerådets møte i november, med sikte på at bispedømmerådet kan fullføre sin behandling av høringen da.

Hvor står saken nå?

Spørsmålet om kirkelig organisering har en lang historie i Den norske kirke. I 2016 tok Kirkemøtet stilling til tre modeller. De vedtok da at

Kirkemøtet går som et neste trinn i utviklingen av kirkeordningen inn for en samordnet arbeidsgiverorganisering med utgangspunkt i modell C, hvor arbeidsgiveransvaret videreføres som delt mellom biskop/bispedømmeråd og fellesråd, men samordnes ved en enhetlig, lokal ledelse. Kirkemøtet fastholder målsetningen om et felles arbeidsgiveransvar i et senere trinn i utviklingen av kirkeordningen, uten å ta stilling til hvilket nivå dette skal være på.

Høringsnotatet gjør rede for prosessen etter dette, som har ført til det høringsnotatet som nå foreligger. Kirkerådet foreslår å samle arbeidsgiveransvaret i prostifellesråd, som vil erstatte de kirkelige fellesrådene og få et utvidet kirkelig mandat. Det daglige arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene overføres til prostifellesrådet.

Utvalget har arbeidet med ulike modeller for hvordan dette bør organiseres og kommet fram til tre modeller. I alle modellene samles fellesråd i nye prostifellesråd. De ansatte får dermed samme arbeidsgiver og samme ledelse i det daglige. Prostifellesrådene overtar fellesrådenes oppgaver og får mandat til å fremme samarbeid mellom soknene og drive felles, kirkelig virksomhet, slik bispedømmerådet har i dag.

Målet om felles, lokalt arbeidsgiveransvar vil dermed realiseres i alle tre modellene. Dette kan imidlertid ordnes på ulike måter juridisk og organisatorisk. Her peker utvalget på tre mulige modeller.

I **modell 1** overføres menighetsprestene til prostifellesrådet, som overtar hele arbeidsgiveransvaret for disse. De ansatte i fellesrådene blir også ansatt i prostifellesrådet.

I **modell 2** overføres de ansatte i fellesrådene til rettssubjektet Den norske kirke (rDnk), som så delegerer de fleste arbeidsgiverfunksjonene til prostifellesrådene.

I **modell 3** delegerer rettssubjektet Den norske kirke de fleste arbeidsgiverfunksjonene til prostifellesrådene, men beholder det overordnede arbeidsgiveransvaret for prestene. De fellesrådsansatte overføres bare til prostifellesrådet, ikke til rettssubjektet Den norske kirke.

Hva kan det forventes enighet om?

På tvers av de ulike modellene er det trolig bred enighet om mye.

Det er stor grad av enighet om at organisering i prostifellesråd

- kan spare administrative ressurser på fellesrådsnivå og til dels i bispedømmene
- er juridisk og organisatorisk mulig. Noe juridisk arbeid gjenstår, men for høringens del kan alle modellene regnes som gjennomførbare innen dagens lovgivning.
- vil gjøre det lettere for sokn å samarbeide innenfor prostifellesrådet.

Det er også stor grad av enighet om at de tilsatte på lokalt nivå bør ha samme ledelse, gjennom at prostifellesrådet skal ha arbeidsgiveransvaret for de tilsatte i det daglige.

Det er også enighet om at prostifellesrådet kan bli et viktig strategisk og utøvende organ, på en annen måte enn dagens fellesråd.

Flere er likevel usikre på om avstanden til kommunene kan bli for stor. Det kan få konsekvenser for kommunenes vilje til å tildele kirken ressurser. Dette vil bli drøftet senere i saksfremlegget.

Lokal ledelse

Rapporten presenterer også flere modeller for hvordan ledelsen lokalt og i prostifellesrådet bør organiseres.

- Noen ser for seg en kirkefaglig leder, med administrative støttefunksjoner rundt seg.
- Noen ser for seg en generell leder, med kirkefaglig støtte.
- Noen ser for seg en delt lederfunksjon, med én administrativ og en faglig leder, analogt med stiftsdirektør og biskop på bispedømmenivå eller sokneprest og daglig leder lokalt.

Dersom en velger de to første alternativene, peker høringen på at dette ikke trenger være likt over alt. Det pekes ofte på en prost eller prest som mest aktuell som faglig leder, men det kan også være mulig å la en person med en annen kirkefaglig bakgrunn ha lederansvaret.

Spørsmålet om lokale ledelsesmodeller er et tema i høringen, men skal også drøftes og utredes videre. Disse spørsmålene kan derfor avgjøres etter hvert.

Hva sier rapporten om fordeler og ulemper ved modellene?

I forhold til modellvalg har utvalget ikke kommet med en samlet konklusjon. Rapporten oppgir hvilke alternativer de ulike medlemmene foretrekker. De oppgir også noen grunner til hvorfor medlemmene tenker ulikt.

Rapporten sier at modell 1

- gir størst lokal handlefrihet (s. 95)
- gir selvstendig lokal ledelse (s. 106)
- kan gi mer av innholdsansvaret for prestatjenesten til menighetsrådene (s. 105)
- svekker/bryter sammenhengen fra menighetsprest til prost, bispedømme og nasjonalkirke (s. 95-6)
- gir økt fare for ulikhet mellom menighetene på måter som ikke er formålstjenlig (s. 97)
- gir Kirkemøtet færre virkemidler i sin styring (s. 97)
- gjør det usikkert om stordriftsfordeler blir realisert (s. 97)

Modell 2

- legger ikke i samme grad vekt på at soknets selvstendighet bør styrkes (s. 97)
- kan gi biskopen bedre grunnlag for å lede den kirkefaglige virksomheten (s. 97)
- åpner for at bispedømmerådet fortsatt kan tilsette proster (s. 98)

- gir større frihet til å definere på hvilket nivå spesialistkompetanse bør plasseres (s. 103)
- gjør det enklere å legge til rette for felles HR-tjenester, veiledningsordninger, kompetanseutvikling og samordning mellom prostifellesrådene (s.98 og 103).
- gjør det enklere for Kirkemøtet å implementere felles strategi, systemer og ordninger (s. 105)
- vil utfordre prostifellesrådene til å samordne lokal og nasjonal strategi (s. 105)

Modell 3

- Beholder to arbeidsgiverlinjer, men samler dem i det daglige. (s.99)
- gir menighetsprestene, men ikke andre kirkelige fagstillinger, forankring i den nasjonale kirken. (s. 98-99)
- viderefører måter å samvirke mellom ulike nivåer på fra i dag. (s. 106)
- gir noe mer utydelige ansvarslinjer (s. 99)
- har samme utfordringer som modell 1 ved at det trengs mer arbeid for å få felles systemer.

Ellers vises det til de ulike gruppenes i utvalget sin framstilling av sine standpunkter fra side 109 i rapporten og utover.

Samlet sett ser vi altså at et kjernespørsmål i høringen blir i hvilken grad man ønsker sammenheng og samvirke mellom det lokale, regionale og nasjonale nivået i kirken. I det følgende blir det viktig å se nærmere på dette.

Den lokale og den samlede kirken

I utvalget har det først og fremst vært uenighet om hvordan forholdet mellom prostifellesrådet og «trossamfunnet» eller «rettssubjektet Den norske kirke» (rDnk) skal være.

Alle modellene ønsker seg fortsatte forbindelser mellom ulike nivåer, men plasseringen av overordnet arbeidsgiveransvar har mye å si for styrken i forbindelsene. Det har mye å si for hvor stor reell innflytelse Kirkemøtet, bispedømmerrådet og biskopen vil ha om det finnes operative linjer mellom den lokale ledelsen og andre nivåer i kirken.

Med arbeidsgiveransvaret følger det selvstendighet, ansvar og beslutningsmyndighet i alle spørsmål der myndigheten ikke er plassert et annet sted. Også der myndigheten ligger andre steder vil det være lokal ledelse som skal iverksette det andre nivåer legger opp til.

Det er trolig enighet om at lokalt selvstyre er nødvendig og ønskelig i lokale forhold. Uenigheten handler om hvor sterke forbindelsene mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå bør være. Mange av de andre valgene i høringen følger av de grunnleggende valgene i forhold til dette. Skal prostifellesrådet også være forpliktet kirkelig, organisatorisk og juridisk i forhold til kirken nasjonalt, bispedømmerrådet og biskopen?

Dette spørsmålet handler også om hvor lett det skal være for kirken nasjonalt og regionalt å kunne gjennomføre fellessatsinger i kirken, arbeide med kvalitetssikring og legge til rette for god ressursutnyttelse gjennom fellesløsninger på tvers av prostier.

Modellvalget får også konsekvenser for biskopenes rolle og tjeneste og bispedømmerrådets funksjon overfor menighetene. Modell 1 og 3 krever for eksempel flere tiltak for å fortsatt gjøre bispetjenesten operativ og meningsfull enn modell 2. I modell 1 og 3 er lederne i prostifellesrådene i utgangspunktet i større grad selvstendige overfor biskopen, bispedømmerrådet og kirken nasjonalt.

I det følgende drøftes dimensjoner som er relevante i vurderingen av dette.

To poler i kirkens identitet

Kirken er både lokal og universell.

At kirken er lokal kommer til uttrykk i både virksomhet og struktur. Gudstjenestene feires i kirker over hele landet, mennesker oppsøker kirkelige handlinger på sitt hjemsted og menighetene er til stede i lokalsamfunnet. Soknet er eget rettssubjekt og rår selv over alt annet lovverk ikke har lagt myndigheten over andre steder. Det meste av den kirkelige aktiviteten skjer i soknet. Her brukes allerede størstedelen av de kirkelige ressursene, og slik skal det være.

Det finnes likevel også noe kirkelig virksomhet på tvers av sokn: Felles satsinger på tvers av menigheter, for eksempel innen konfirmantarbeid, kulturvirksomhet eller diakoni. Mange organisasjoner og offentlige organer favner flere sokn, og regionale kirkelige organer over soknenivå har relasjoner til disse. Siden framveksten av storsamfunn, større kulturområder og massemedia har kirken også måttet forholde seg til offentligheten, og mange medlemmer møter kirken når den blir synlig i det offentlige og påvirkes på individuelt nivå av dette.

Selv om det altså er både meningsfullt, viktig og riktig at kirken først og fremst er lokal og møter mennesker lokalt, så bør det heller ikke underkommuniseres at kirken også har behov for et nærvær på større flater enn det rent lokale.

I en dimensjon finnes ikke kirken hvis den ikke er lokal. Sakramentene kan bare deles ut til konkrete mennesker. Gudstjenester feires, eller kringkastes fra, et sted – og det konkrete er sterkere enn det digitale. Møter mellom mennesker gir nærvær.

Samtidig er det lokale ikke kirke hvis det ikke er et uttrykk for den universelle kirken. Alle kristne kirker i verden bruker trosbekjennelsens 3. artikkel, som bekjenner seg til «én hellig, allmenn kirke» og «de helliges samfunn». Dåp, sakramenter, Bibelen, gudstjenesten, bønn, diakoni, kristen enhet, kirkelig undervisning og misjon forener alle kirker i verden og det er dette som gjør den lokale kirken til kirke. Dette begrunner i høyeste grad også at kirken ikke bare er lokal, men en samlet størrelse.

Dette er viktig for bispetjenesten og prestetjenesten i Den norske kirke. Det er dette som begrunner biskopens tilsyn med menigheter og medarbeidere og begrunner at prestetjenesten skal være representert i alle kirkens styrende organer, for å bidra med teologisk kompetanse og forankring.

Kirken er altså både universell og lokal i sitt vesen. Det gir mening at den både har lokal tyngde og er en samlet organisasjon. Noe av dette hører med til kirkens vesen, mens andre dimensjoner av dette er mer praktiske spørsmål om hvordan det er hensiktsmessig å organisere kirken, så den på best mulig måte kan åpne for mer himmel på jord.

Lokalt tyngdepunkt og felles organisering

Det lokale nivået er uunnværlig i kirken. Alle ønsker å styrke det og bruke hoveddelen av kirkens ressurser her. Uenigheten handler om hvordan man skal få dette til.

Ressursbruk på regionalt og sentralt hold trenger en sterkere begrunnelse enn ressursbruk i det utøvende arbeidet lokalt. Det er likevel lett å se at noe ressursbruk på nivåer over det lokale er nødvendig.

- Bispe- og prestetjenesten er nødvendig som uttrykk for kirkens teologiske forankring og oppdrag. Dette har felleskirkelig karakter.¹

¹ *Confessio Augustana (CA) definerer hva som ligger i at Den norske kirke er en evangelisk-luthersk kirke. CA 5,7,8,14 og 28 er relevante i forhold til prestetjenesten som noe som er nødvendig i kirken og bispetjenesten som tilsynsmyndighet på kirkens kjerneområder.*

- Noen kirkelige beslutninger må tas på nasjonalt nivå. Det kan diskuteres hvilke beslutninger og deres innhold, men det er selvsagt at kirken i mange ting også skal være samlet.
- Det trengs kirkelige organer som kan representere kirken i møte med organer på ulike nivå over soknet, og det trengs kirkelige organer og funksjoner som kan representere kirken som helhet i offentligheten.
- Det vil ofte frigjøre ressurser å samle administrative ressurser på et høyere nivå, for å kunne betjene flere enheter med mindre personell og høyere kvalitet.
- Felles systemer kan spare lokal administrasjon.
- Faglige støttefunksjoner som blir tilgjengelige for flere sokn kan bidra til felles satsing og bedre kvalitet lokalt.
- Det trengs fungerende arenaer der sokn, fellestråd og prostier kan møtes til erfaringsutveksling, kompetanseheving og fellestiltak.

Hvilket nivå det er hensiktsmessig å samle ulike funksjoner på er i svært liten grad et prinsipielt spørsmål. Det handler om parallelle strukturer ellers i samfunnet det er hensiktsmessig å følge, tilgang på kompetanse og hva som er praktisk mulig og fornuftig.

Det store spørsmålet i dette er derfor ikke om kirken trenger et nivå ut over det lokale. Det ovennevnte viser at dette er naturlig og nødvendig. Debatten handler kanskje heller om dimensjonering, organisering og i hvilken grad det skal være koordinering og ledelse på tvers av nivåer i kirken. Der skiller de ulike modellene seg.

Arbeidsgiverlinjer og kirkestruktur

Behovet for endring i den kirkelige organiseringen har mye av sin bakgrunn i utfordringen med to arbeidsgiverlinjer.

Denne utfordringen handler ikke bare om at medarbeidere i samme stab har ulike arbeidsgivere. Det handler også om den organisatoriske oppdelingen i kirken. Selvstendig ansvar gir frihet, men det kan også gjøre det vanskelig å løse utfordringer.

Når det er språk mellom enhetene, ender det ofte med at hver enhet velger sine løsninger. Noen ganger går dette greit parallelt, mens andre ganger gjør det at problemer ikke blir løst og svekker resultatene, fordi en ved samarbeid ville kommet lenger.

Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er et mål i seg selv at prostifellesrådene skal være selvstendige overfor den øvrige kirkeorganisasjonen. Tilhørigheten til et større fellesskap, tilgangen til kompetanse på andre nivå og forpliktelse på det som er viktig i et felleskirkelig perspektiv kan også være viktig for kvalitet og resultater lokalt.

«Lokal handlefrihet» kan brukes både godt og dårlig. Samarbeid kan være en like kirkelig verdi som selvstendighet. Det gir god mening at den kirkelige organiseringen reflekterer at kirken er både universell og lokal, ikke bare det ene.

Ledelse, selvstendighet og samarbeid

Alle modellene legger til rette for lokal selvstendighet i det daglige. I alle modellene skal virksomheten i soknene fortsatt ledes av menighetsråd, gjennom ansatte eller frivillige ledere på ulike områder. Prestetjenesten vil ha samme kjerneoppgaver som i dag. Viktige økonomiske, politiske og strategiske beslutninger skal legges fram for prostifellesrådet, som også blir tilsetningsmyndighet for de fleste stillingene.

Mye av det som etterlyses av større handlekraft lokalt vil dermed oppfylles, uavhengig av modell. Noe av det modellene er ulike på, er om de prioriterer prostifellesrådene selvstendighet eller samvirket med andre nivåer i kirken.

Modell 1 og 3 gjør at biskopens, bispedømmerådets og Kirkemøtets myndighet i virksomheten må sikres gjennom særbestemmelser. Disse vil måtte være klare og dekkende i forhold til den rollen disse organene skal spille, siden arbeidsgiveransvaret ellers vil plassere myndigheten i prostifellesrådet. Dette skaper en del avveininger av når Kirkemøte, bispedømmeråd og biskop skal lede eller ha myndighet, og når funksjonen skal være mer rådgivende.

I modell 2 handler prostifellesrådet både på vegne av rettssubjektet og soknene. I de sakene som legges til Kirkemøte, biskop og bispedømmeråd vil det være en tydeligere del av prostifellesrådenes grunnleggende mandat at de skal følge opp det som kommer herfra.

For prostifellesråd kan selvstendigheten i utgangspunktet være attraktiv, mens det for biskop, bispedømmeråd og Kirkemøte er enklest å ha myndighet i viktige spørsmål, ikke bare en rådgivende funksjon.

Dette blir klarere når vi ser hvordan ulike valg henger sammen med virksomheten.

Konkret behov for fellessatsinger

De siste årene har det oppstått nye strategiske utfordringer på tvers av mange sokn. Flere velger å ikke døpe barna sine. Det er blitt mer krevende å rekruttere til kirkelige stillinger. En større del av befolkningen har flerkulturell bakgrunn. Det trengs et kirkelig nærvær på digitale flater. Trosopplæring er nytt og stort virksomhetsområde.

Alt dette er felleskirkelige utfordringer. I møte med alle disse utfordringene har felleskirkelig satsing helt konkret vært sentralt for å skape bevegelse lokalt. Utfordringene har blitt avdekket når en har sett på tall fra mange sokn sammen. Tiltakene har vært koordinerte på tvers av nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Innføringen av trosopplæringsreformen har vært en kirkelig endringsprosess, der nasjonale planer og oppfølging via bispedømmerådene har vært nødvendig for å skape, støtte og følge opp lokal satsing.

Pr. i dag ser kirken behov for fornyet satsing på barne- og ungdomsarbeid, diakoni og flere andre spesifikke satsingsområder. En mer organisatorisk selvstendig kirke får behov for å tydeliggjøre og spisse hvordan den bidrar til samfunnet, for å vise at offentlige bevilgninger gir merverdi til lokalsamfunn.

Fra regionalt nivå ser vi at noen menigheter er raske til å plukke opp fellesutfordringer og satse på disse. Andre steder er det nødvendig med tett kontakt og oppfølging for å skape bevegelse. Noen steder kan lokal mangel på ressurser, kompetanse eller oppslutning om felles strategiske mål gjøre at nødvendige satsinger ikke når ut til medlemmene.

Dette har relevans for kirkelig organisering. De ulike modellene gir ulike forutsetninger og ulik gjennomslagskraft for å ta tak i felleskirkelige behov. Det er ikke til å komme forbi at modell 2 gir bedre organisatorisk grunnlag for kirkelige fellessatsinger, fordi sammenhengen her blir innebygd i strukturen og ikke trenger sikres særskilt. Det vil oppstå en naturlig ansvarslinje både overfor soknene og til kirken nasjonalt. Dette vil gjøre det lettere å gjennomføre felles satsinger på lokalt nivå. Med en brutt eller svekket linje mellom kirken lokalt, andre lokale enheter og kirken som større fellesskap kreves det mer påvirkningsarbeid og resultatet blir mer usikkert.

Behov for koordinert ressursbruk

Å gå fra fellesråd til prostifellesråd gir mulighet til å spare ressurser. Det gir mulighet til å samordne flere administrative funksjoner, utvide faglige fellesskap og øke kompetansen.

I debatten om kirkelig organisering blir det noen ganger sagt at kirken ikke er et konsern. Med soknet som eget rettssubjekt og hovedtyngden av virksomheten spredt over hele landet er det delvis riktig.

Kirken bør ha et bevisst forhold til hva som bør gjøres én gang for hvert sokn, én gang for hvert prostifellesråd, én gang i hvert bispedømme eller for hele kirken samtidig. I en virksomhet der mye av det samme gjøres mange steder er det mulig å flytte ressurser fra administrasjon til

virksomhet ved å samordne det administrative og ha gode fellesfunksjoner. Kirken er ikke tjent med stor variasjon i økonomisystemer, personalforvaltning og IT-løsninger. Ulikhetene på disse områdene i dag er et hinder for samarbeid på tvers. Oppsplittingen gir dårlig utnyttelse av ressurser, tregere informasjonsflyt og flere ubegrunnede forskjeller mellom ansatte.

Kirkerådet har de siste årene arbeidet godt med å bygge opp fellesløsninger som på sikt kan fungere for hele kirken. Det gir mulighet for å bedre kvalitet og flytte ressurser fra administrasjon til utadrettet virksomhet. Da bispedømmene og Kirkerådet opprettet «Felles økonomienhet» ble det frigjort betydelige ressurser til diakoni.

Det sies eksplisitt i rapporten at modell 1 og 3 vil gjøre slike løsninger vanskeligere. De kan la seg realisere også med disse modellene, men det krever mer forankringsarbeid og gir større usikkerhet, siden prostifellesrådene i utgangspunktet vil være selvstendige. Rapporten sier også at disse modellene gir større risiko for utilsiktede forskjeller mellom prostifellesråd. Dette kan oppstå både innenfor administrasjon og virksomhet, blant annet på grunn av forskjeller i tilgang på kompetanse og ressurser.

Det kan på sikt gi et endret kirkebilde dersom det opprettes 90 – 150 prostier med stor grad av selvstendighet overfor rettssubjektet. Flere prostifellesråd kan klare seg godt, mens noen vil slite, og det kan bli større lokale forskjeller i kirkelig nærvær.

Siden rapporten er tydelig på at muligheten til å oppnå målet om god ressursforvaltning gjennom felles systemer og løsninger, blir dette fort et argument for modell 2. Mot dette kan det innvendes at modell 2 kan føre til at flere ressurser beholdes på et høyere nivå. Samtidig vil hensikten med disse funksjonene nettopp være å spare ressurser ved å forhindre at funksjoner må spres på flere enheter. På noen områder kan det være hensiktsmessig også for prostifellesråd å benytte seg av felles kompetanse, og da vil det være en fordel at det legges godt til rette for at det blir mulig.

Behov for god støtte og ledelse

Lokal handlefrihet kan gi motivasjon, effektivitet og gode beslutninger. Det er klokt å plassere ansvar og myndighet sammen, nær virksomheten.

Spørsmålet er likevel om det er hensiktsmessig at det lokale nivået er så organisatorisk selvstendig som i modell 1 for å oppnå dette. Som sagt legger alle modellene opp til at den lokale ledelsen skal være tydelig, ha vide fullmakter i det daglige og ha ansvar for det som skjer i virksomhetsområdet.

Det er også forståelig at noen frykter dårlig ledelse, kompliserte og tidkrevende beslutningsprosesser og unødvendig ressursbruk på funksjoner som betyr lite for resultatene. Samtidig kan ikke argumentasjonen for organisatorisk selvstendighet baseres på at den forventede ledelsen og samhandlingen vil være dårlig.

Det kirkelige organisasjonskartet bør heller tegnes opp ut fra at støtten fra biskoper, bispedømmeråd og kirken nasjonalt oftest vil være god. Det lokale arbeidet vil også oftest være godt, men organisasjonen bør bygges slik at den også tar høyde for situasjoner der det lokale ikke blir nok. Fra bispedømmenivå ser vi at det gjøres svært mye godt arbeid i fellesråd og menigheter, men også at det noen ganger oppstår problemer fordi lokale enheter blir stående alene. Når disse enhetene er isolerte strukturelt, blir det vanskeligere å gi støtte.

Erfaringer fra dagens situasjon

Prostene er i dag selvstendige ledere for prestatjenesten i hvert sitt prosti, men ansvarlige overfor biskopene. Det betyr at prostene både har ansvar, tillit og frihet i utøvelsen av sine funksjoner, men at de har tilgang på personal- og kirkefaglig kompetanse på bispedømmekontoret og leder på vegne av biskopene.

Kirkevergene er ansvarlige overfor de kirkelige fellesrådene.

Å ha en konkret leder man står ansvarlig for gir mulighet for noe mer oppfølging enn å stå ansvarlig overfor et råd. Det er naturlig å legge større politiske beslutninger fram for et råd, mens den daglige arbeidsutførelsen ligger utenfor horisonten for rådet. Dersom et råd engasjerer seg i denne, kan det fort bli kompliserte og vanskelige arbeidsforhold. Mellom råd og utøvende leder er det derfor nødvendig med åpenhet og tillit. Å bøte på dette når det ikke fungerer er komplisert.

Selv med prostenes høye kompetanse og gode personlige kvalifikasjoner, ser vi at de har nytte av å stå i fellesskap med hverandre og ha støtte som ledere, faglig og i krevende situasjoner. Kirkevergene står mer alene. Utfordringene i små fellesråd, som har store oppgaver, men manglende ressurser, er en del av bakgrunnen for forslaget om å opprette prostifellesråd.

Behovet for handlekraftig ledelse på lokalt nivå kan derfor like gjerne ende med å ivaretas bedre i modell 2 enn i modell 1 og 3. Den kan like gjerne styrkes som å svekkes av å stå i tettere forbindelse med biskop, bispedømmeråd og kirken nasjonalt. Selv dyktige, motiverte og selvstendige medarbeidere har nytte av å ha noen å være ansvarlige overfor, drøfte valg med og hente støtte fra.

Mange av de største utfordringene de siste årene har vært knyttet til kirkens møte med et mer sekularisert samfunn og vanskelige valg det kirkelige demokratiet har måttet avgjøre, ikke til konflikter mellom arbeidsgiverlinjene.

Risikoen for at alle kirkens organer og ledere tar upopulære beslutninger er vanskelig å eliminere, uavhengig av modell. Strategiske, organisatoriske eller teologiske beslutninger det er uenighet om vil det uansett fortsatt måtte arbeides med, og når ikke kirkerett, saksforberedelser eller teologi gir klare og bredt aksepterte svar, vil store spørsmål til slutt måtte avgjøres demokratisk, på det nivået kirken har fastsatt i ulike saker.

Oppsummering

Rapporten presenterer modell 1 som den som best legger til rette for at kirken står sterkt lokalt (s. 102). Kanskje er det mer presist å si at modell 1 legger best til rette for at kirken lokalt er selvstendig.

Sett fra det lokale nivåets side kan det ligge både begrunnet og ubegrunnet frykt i å få en nærmere relasjon til rettssubjektet Den norske kirke, som i modell 2. Behovet for kvalitet, god ressursutnyttelse og samhandling kan likevel være argumenter for at kirken lokalt vil stå sterkere om den ikke står alene. Selvstendigheten kan være både en ressurs og en utfordring, akkurat som biskoper, bispedømmeråd og Kirkemøte i møte med det lokale nivået har mulighet for å skape både motstand og vekst. Erfaringen fra biskopens og bispedømmerådets virksomhet er at disse organenes bidrag til kirken i stor grad er en positiv ressurs.

Faglig eller generell ledelse

Et annet hovedspørsmål i høringen er hvem som skal lede prostifellesrådets virksomhet i det daglige. Høringsnotat sier at det kan være

- En leder det ikke stilles krav om spesiell profesjonsbakgrunn til
- En prost, eller eventuelt en annen leder med kirkefaglig bakgrunn
- En generell og en kirkefaglig leder sammen

Det åpnes også for at prostifellesrådet selv velger dette, ut fra lokale forhold.

Rollen som leder for prostifellesråd vil kreve bred lederkompetanse og gode personlige lederegenskaper. Prostifellesrådslederen vil trenge

- Strategiske lederevner
- Kjennskap og forståelse for virksomheten i kirken
- Evne til å samvirke med øvrige enheter i kirken

- Gode ferdigheter som personalleder
- Kompetanse til å ha det økonomiske og administrative hovedansvaret
- Gode ferdigheter som representant for kirken utad
- Evne til å legge til rette for rådsorganer og sette rådernes vedtak ut i livet

Det finnes ingen utdanning som sikrer at noen har alt dette. Kirkefaglig utdanning og solid menighetserfaring gir god kirkeforståelse. Personlige egenskaper er viktig for kommunikasjon, relasjoner og evne til å lære det man ikke kan fra før.

Det finnes også generelle lederferdigheter som kan brukes på tvers av ulike virksomheter. Noe av dette, for eksempel økonomiforståelse, administrasjonsferdigheter og strategisk analyse er sentralt i alle lederoppgaver.

Proster med gode lederegenskaper vil kunne bli gode ledere av prostifellesråd. Det samme vil kirkeverger med høy kompetanse og kirkeforståelse. Mye taler for å ikke sette kvalifikasjonskrav som gjør potensielt dyktige ledere uaktuelle.

Det bør likevel understrekes at oppgaven som leder av prostifellesrådet først og fremst bør forstås som en kirkefaglig basert lederoppgave. Kirkelige beslutninger tas til syvende og sist på et kirkefaglig grunnlag, på en måte som er administrativt fornuftig og gjennomførbar. Lederne skal lede ansatte med høy faglig kompetanse og bør ha forståelse for utfordringene disse møter i det daglige. Det konkrete administrative og økonomiske er det lettere å hente støtte til enn å kompensere for manglende kirkelig forståelse. Det vil være viktig for prostifellesrådene at ledelsen utøves for å nå kirkelige mål.

Kanskje kan det settes opp alternative kvalifikasjonskrav, for lederstillingene i prostifellesrådene der minst en variant må være oppfylt for å regnes som kvalifisert, og der de ulike faggruppene uansett sikres faglig oppfølging på ledernivå.

Omfanget av lederoppgavene gjør at de fleste ledere trenger medarbeidere med utfyllende ressurser på ulike områder. Det ligger en viss risiko for at prostifellesråd kan måtte bygge ut administrasjon i dette.

Uansett bør det være prostifellesrådets daglige leder som er kontaktpunktet overfor bispedømmeråd, biskop og den nasjonale kirken. Dersom det som skjer på disse nivåene skal ha effekt, bør det være et lederansvar å sette det i verk. Det kan fort bli sårbart hvis det er en sidefunksjon i prostifellesrådet som er forbindelsen videre utover. Biskopen må ha et lederforum der de faktiske lederne for prostifellesrådene møter. I tillegg kan biskopen ha møtepunkter for det som gjelder prestatjenesten eller andre vigslede stillingsgrupper særskilt.

Todelt ledelse

Et annet alternativ for ledelse i prostifellesrådet er løsningen med delt ledelse, analogt med biskop og stiftsdirektør eller sokneprest og daglig leder.

I menighetene ivaretar daglig leder rådets ansvar mellom møtene, mens prestatjenesten og andre vigslede stillinger har spesielt ansvar på sine fagområder. Prestatjenesten er delvis selvstendig, siden forkynnelse og sakramentsforvaltning skjer ut fra størrelser som ligger til kirkens grunnlag, uavhengig av de beslutningene kirkedemokratiet vanligvis arbeider med. For å sikre tilknytningen til kirkens grunnlag har også prestatjenesten sete i alle kirkelige råd.

I bispedømmene er biskopen i dag arbeidsgiver og øverste leder for prestatjenesten, mens stiftsdirektøren håndterer daglig drift og ivaretar rådets virksomhet. Siden det er overlapping mellom biskopens og rådets generelle ansvar krever denne ordningen godt samarbeid. Den reflekterer også godt Den norske kirkes tradisjon som både demokratisk styrt og styrt av det kirkelige innholdet de vigslede stillingene og biskopen har et særlig ansvar for. Hensikten er nettopp at disse størrelsene skal samvirke og ha god dialog med hverandre.

Utfordringen med denne modellen er selvsagt at det kan være uklart om det er rådet eller den vigslende tjenesten som har det siste ordet på ulike områder. Ved uenighet kan det bli uklart hvem som skal bestemme. Det finnes kirkerettslige avveininger og systemer som kan hjelpe her, og i dag er det sjelden dette ikke løser seg godt i praksis. I bispedømmene gir ordningen biskopen mulighet til å fokusere på sentrale beslutninger og innholdet i tjenesten, uten å måtte bruke tid på saksbehandling og administrasjon.

Noe liknende ligger nok også nær det som kan være hensiktsmessig i soknet. Det er få prester og proster som ønsker å avgi tid til mer administrasjon. Det administrative er et omfattende område og krever tid og kompetanse.

Det vil også være en fundamental endring i prestatjenesten å legge forkynnelse og sakramentsforvaltning inn under rådernes virksomhet. Kirkedemokratiet tar endelig stilling til de største spørsmålene, etter uttalelser fra Bispemøtet, men prestatjenestens selvstendighet i den utøvende kjernevirksomheten er tenkt og bør tenkes videreført. Det samme gjelder de andre vigslende stillingenes faglige handlingsrom. Den politiske, administrative og strategiske øverste ledelsen på ulike nivå skal likevel ligge til rådene.

Andre aktuelle modeller.

Den største utfordringen ved opprettelsen av prostifellesråd, uavhengig av modell, er at det blir større avstand mellom det kirkelige forvaltningsorganet og kommunene. Dette innebærer en risiko for svekket kommunal finansiering. Rapporten peker på noen strategier og løsninger for å minske risikoen, men er åpen på at risikoen ikke vil falle bort.

Utvalgets mandat har vært å utrede prostifellesråd som alternativ. Tidligere har andre modeller for kirkelig organisering blitt utredet, uten å få flertall. Prostifellesrådsmodellen blir presentert som en mellomløsning der alle får noe av det de har ønsket seg, men ingen får alt.

Det er ikke aktuelt å gå i retning av en kirkelig organisering basert på dagens fellesråd og et bortfall av bispedømmenivået. Det vil være å videreføre de utfordringene en har i dag, gjøre kirkeorganisasjonen svært uhandterlig for det nasjonale nivået og sementere utfordringene ved små fellesråd og virksomhetsområder. De utfordringene modell 1 har vil være større ved en slik modell.

I 2016 pekte Kirkemøtets flertall på modell C, som opprettholdt både fellesråd og bispedømmeråd, men la til rette for felles arbeidsgiveransvar på lokalt nivå og økt samvirke. I dette kan det ligge en fleksibilitet som kan løse noen av utfordringene ved å løfte alle fellesråd inn i prostifellesråd.

Kirkemøtet kunne vurdert å gjennomføre grunntrekket i modell 2, at alle ansatte overføres til rettssubjektet Den norske kirke. Det daglige arbeidsgiveransvaret blir delegert til lokale enheter, slik modell 2 og 3 ser for seg, men rettssubjektet får et overordnet arbeidsgiveransvar. Dette vil gi mulighet for en vertikal ledelseslinje som kan brukes til å støtte, samordne og lede, til beste for virksomheten lokalt.

Bispedømmene er i dag organisert med en liten personalavdeling som betjener et stort antall prester og menigheter med spesialkompetanse, mens prostene har ansvar for den daglige ledelsen. Dette er en ressurseffektiv måte å arbeide på.

En slik overføring og organisering er ikke avhengig av å opprette prostifellesråd. De av dagens fellesråd som er hensiktsmessige enheter kan beholdes, med den nærheten til kommunen det gir. Samtidig kan det etableres strukturer som gjør at kirkeorganisasjonen henger sammen. Disse vil kunne tilpasses til både geografi og personell.

En slik løsning vil også kunne gi en mykere og mindre inngripende endringsprosess i kirken. Kirken vil bruke mindre krefter på omorganisering og interne prosesser. Fungerende fellesråd kan fortsette virksomheten, mens hensiktsmessige administrative endringer kan skje gradvis og

gjennom dialog, blant annet ved naturlige skifter i stillinger. Bispedømmerrådet kan ha ansvar for regionale fellestjenester, faglig støtte og strukturer. Det blir lett å hente ut administrative gevinster gjennom samordning.

Kirkepolitisk vil, som modell 2, denne løsningen være utfordrende, fordi fellesrådene vil oppleve at de blir lagt inn under rettssubjektet og mister selvstendighet. Samtidig er det ikke tenkt at rettssubjektet eller bispedømmerrådet skal gripe inn i det lokale ansvaret i det daglige. Det daglige arbeidsgiveransvaret må delegeres til prostifellesråd, fellesråd og sokn og kunne utøves med tydelig mandat, overfor ansatte som for første gang er organisatorisk samlet i samme virksomhet, med samme daglige ledelse.

Også i denne modellskissen beholder soknene selvstendigheten som rettssubjekt og menighetsrådene beholder sitt oppdrag og virksomhetsområde. Som for prestedtjenesten i dag får de de ansattes tjenester levert fra rettssubjektet, men med samme forpliktelse på menighetsrådets vedtak. Dermed opprettholdes og styrkes kirkens lokale identitet.

På grunn av sårbarheten ved prostifellesråd i forhold til kommunal finansiering, kan det være verdt å vurdere om en fleksibilitet i lokal organisering på denne måten kan bygges inn i modell 2.

Navn

Korte og enkle navn er bedre enn lange. «Prostifellesråd» er et kompromissbegrep. I praksis vil det bli for langt og vanskelig å forstå. Når en først har landet på modell, kan en derfor gjøre et valg om det nye organet skal hete «prostiråd» eller «kirkelig fellesråd», selv om det betyr at et begrep fra en linje i dagens organisasjon ikke videreføres. På sikt vil en være tjent med et enklere begrep.

Konklusjon

Skepsisen mot økt samordning i kirken har ofte et positivt utgangspunkt. Menighetene ønsker at kirkens ressurser kanaliseres til det lokale nivået. De ønsker at lokale enheter skal kunne styre egen virksomhet og hente ut kraften i å selv ha ansvar for eget arbeid.

Samtidig har vi sett at lokal myndighet i det som betyr mest lokalt også ivaretas i modeller som gir god kirkelig samordning. Det er teologisk og kirkelig legitimt å la det kirkelige fellesskapet komme til uttrykk i en konkret, felles organisasjon. Det kan gi kvalitetsgevinster det lokale nivået vil ha nytte av, frigjøre ressurser og styrke muligheten for strategisk fellessatsing på felles utfordringer.

Valg av modell vil også på sikt få konsekvenser for hvordan kirkelandskapet ser ut. Vi kan få selvstendige prostikirker som preges av lokale forutsetninger i ressurser, kompetanse og kultur. Dette møter forventningene om lokal frihet, men lar noen viktige muligheter bli utnyttet. Det er også mulig gjennom denne prosessen å bygge en kirke som er rettet mot det lokale arbeidet og i tillegg henger godt sammen som fellesskap. Det kan gi god mening å bygge en organisasjon som helt konkret speiler at det er én, hellig, alminnelig kirke, som både er universell og lokal.

Svar på spørsmålene i høringen

I fremstillingen ovenfor er det pekt på retning for hvordan noen av høringsspørsmålene kan besvares. I det følgende foreslås det svar på spørsmål. Forslagene til svar har et foreløpig preg. Forslagene vil derfor til neste møte bli utviklet og bearbeidet ut fra samtalen i bispedømmerrådet.

Del 1. Etablering av prostifellesråd og daglig ledelse

1. Om etablering av prostifellesråd som arbeidsgiverorgan

Kirkerådet ønsker høringsinstansenes synspunkt på «grepet» med å etablere kommuneoverskridende prostifellesråd til erstatning for dagens kirkelige fellesråd, der prostifellesrådene vil være arbeidsgivere for både dagens fellesrådsansatte og menighetsprestene:

04. Hva er fordeler og muligheter med å etablere felles kirkelig organ på et justert prostinivå der dette prostifellesrådet skal være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt?

Organisering i prostifellesråd kan spare administrative ressurser på fellesrådsnivå og til dels i bispedømmene. Det vil gjøre det lettere for sokn å samarbeide innenfor prostifellesrådet. Prostifellesrådet gjør det mulig for de tilsatte på lokalt nivå å ha samme ledelse, gjennom at prostifellesrådet har arbeidsgiveransvaret for de tilsatte i det daglige. Prostifellesrådet kan bli et viktig strategisk og utøvende organ, på en annen måte enn dagens fellesråd.

05. Hva er ulemper og risikoer med å etablere felles kirkelig organ på prostinivå der dette prostifellesrådet skal være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt?

Dersom Den norske kirke ikke lenger skal ha et organisatorisk nivå som korresponderer med kommunenivået, kan det svekke den kommunale finansieringsviljen. I dag er det ett fellesråd per kommune i de aller fleste av landets kommuner, og fellesrådsadministrasjonen er mange steder tett knyttet sammen med kommunen gjennom samarbeid, tjenesteytingsavtaler og samskaping. Med hovedutvalgets forslag vil det kirkelige fellesorganet legges på prostinivå (ikke nødvendigvis etter dagens prostiinnndeling), vil dette for de aller fleste kommuner innebære økt avstand mellom kommune og prostifellesråd både organisatorisk og geografisk. En kommune kan risikere at de midlene som ble bevilget til fellesrådet, blir brukt til å utvikle et tjenestetilbud i en annen kommune. Økt geografisk avstand mellom prostifellesråd og kommuneadministrasjon kan svekke den formelle og uformelle kontakten som er med på å skape tillitt og forståelse for hverandres rammevilkår og behov. Det bør iverksettes tiltak som reduserer risikoen knyttet til mulig bortfall av kommunal finansiering.

06. Hvilke tiltak kan iverksettes for å redusere eventuelle uheldige konsekvenser ved å etablere kommuneoverskridende prostifellesråd?

Gjengivelse av noen av de viktigste punktene i delrapporten om kommunal finansiering.

Andre innspill eller synspunkter på det å etablere prostifellesråd som felles arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt i kirken, og til erstatning for dagens kirkelige fellesråd? [Fritekst]

Behovet for endring i den kirkelige organiseringen har mye av sin bakgrunn i utfordringen med to arbeidsgiverlinjer. Denne utfordringen handler ikke bare om at medarbeidere i samme stab har ulike arbeidsgivere. Det handler også om den organisatoriske oppdelingen i kirken. Selvstendig ansvar gir frihet, men det kan også gjøre det vanskelig å løse utfordringer.

Når det er sprik mellom enhetene, ender det ofte med at hver enhet velger sine løsninger. Noen ganger går dette greit parallelt, mens andre ganger gjør det at problemer ikke blir løst og svekker resultatene, fordi en ved samarbeid ville kommet lenger.

Kirkelig fellesråd er i dag organ for soknene i kommunen. Prostifellesrådet skal bli et felles organ for soknene i prostiet. Prostifellesrådet kan påberope seg «soknets selvstendighet» på samme måte som fellesrådene kan i dag. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er et mål i seg selv at prostifellesrådene skal være selvstendige overfor den øvrige kirkeorganisasjonen. Tilhørigheten til et større fellesskap, tilgangen til kompetanse på andre nivå og forpliktelse på det som er viktig i et felleskirkelig perspektiv kan også være viktig for kvalitet og resultater lokalt.

«Lokal handlefrihet» kan brukes både godt og dårlig. Samarbeid kan være en like kirkelig verdi som selvstendighet. Det gir god mening at den kirkelige organiseringen reflekterer at kirken er både universell og lokal, ikke bare det ene.

Utvalgets medlemmer har lagt vekt på ulike hensyn ved anbefaling av modell for arbeidsgiverorganisering på prostinivå, og utvalget er derfor delt i sin anbefaling. Momenter som har vært vektlagt er blant annet hvor gjennomførbar modellen er, om den er egnet til å nå målet om at kirken skal «henge godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt», om den øker muligheten for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt og om den kan bidra til at målet om at Den norske kirke skal være en attraktiv arbeidsplass med god ledelse. Sett hen til disse momentene og deres erfaringer:

07. Hvilken modell for arbeidsgiverorganisering er å anbefale?

[Modell 1 / Modell 2 / Modell 3] Begrunn hvorfor og spesifiser gjerne hvilke mål dere har lagt mest vekt på (se rapportens avsnitt 2.3 og kapittel 9) i fritekst]

I modell 2 overføres de ansatte i fellesrådene til rettssubjektet Den norske kirke (rDnk), som så delegerer de fleste arbeidsgiverfunksjonene til prostifellesrådene.

Modell 2 anbefales fordi den:

- kan gi biskopen bedre grunnlag for å lede den kirkefaglige virksomheten.
- åpner for at bispedømmerrådet fortsatt kan tilsette proster.
- gir større frihet til å definere på hvilket nivå spesialistkompetanse bør plasseres.
- gjør det enklere å legge til rette for felles HR-tjenester, veiledningsordninger, kompetanseutvikling og samordning mellom prostifellesrådene.
- gjør det enklere for Kirkemøtet å implementere felles strategi, systemer og ordninger.
- vil utfordre prostifellesrådene til å samordne lokal og nasjonal strategi.

Vi vektlegger særlig at denne modellen vil gi Kirkemøtet hjemmel til å beslutte felles nasjonale HMS-systemer, nasjonale lønns- og personalsystemer og nasjonale systemer for medbestemmelse for alle ansatte i Den norske kirke, i kraft av rollen som øverste arbeidsgiverorgan. Modellen åpner for en plassering av arbeidsgiverfunksjoner og systemer ut fra hensiktsmessighet.

I denne modellen kan prostifellesrådet utøve alle funksjoner og oppgaver som i de andre modellene, herunder arbeidsgiveransvaret. Etersom det vil være prostifellesrådet som i hovedsak utøver arbeidsgiveransvaret for alle ansatte, vil det dette neppe svekke grunnlaget for kommunal finansiering av stillinger i menighetene.

08. Har høringsinstansen synspunkter på hvordan tilsettinger bør foregå?

Menighetsrådets rolle ved tilsettinger bør være tydelig og definert. Menighetsrådene bør gis mulighet til å uttale seg om hvilke søkere de ønsker tilsatt, og gis en plass i et eventuelt innstillende organ.

Vigslede medarbeider og prester bør ikke tilsettes i et tilsetningsråd, men i prostifellesrådet i møte.

Biskopen bør gis mulighet for å uttale seg om søkere til vigslede stillinger og ved prestatilsetninger.

09. I dagens modell er det to arbeidsgiverlinjer og Kirkemøtet har vedtatt mål om en felles arbeidsgiverlinje. Kirkerådet ønsker å høre følgende:

A. Finnes det en bedre modell for å nå målet om én arbeidsgiverlinje enn modellene som er presentert i denne høringen?

Den største utfordringen ved opprettelsen av prostifellesråd, uavhengig av modell, er at det blir større avstand mellom det kirkelige forvaltningsorganet og kommunene. Dette innebærer en risiko for svekket kommunal finansiering. Rapporten peker på noen strategier og løsninger for å minske risikoen, men er åpen på at den ikke vil falle bort.

Utvalgets mandat har vært å utrede prostifellesråd som alternativ. Tidligere har andre modeller for kirkelig organisering blitt utredet, uten å få flertall. Prostifellesrådsmodellen blir presentert som en mellomløsning der alle får noe av det de har ønsket seg, men ingen får alt.

Det er ikke aktuelt å gå i retning av en kirkelig organisering basert på dagens fellesråd og et bortfall av bispedømmenivået. Det vil være å videreføre de utfordringene en har i dag, gjøre kirkeorganisasjonen svært uhåndterlig for det nasjonale nivået og sementere utfordringene ved små fellesråd og virksomhetsområder. De utfordringene modell 1 har vil være større ved en slik modell.

I 2016 pekte Kirkemøtets flertall på modell C, som opprettholdt både fellesråd og bispedømmeråd, men la til rette for felles arbeidsgiveransvar på lokalt nivå og økt samvirke. I dette kan det ligge en fleksibilitet som kan løse noen av utfordringene ved å løfte alle fellesråd inn i prostifellesråd.

Kirkemøtet kunne vurdert å gjennomføre grunntrekket i modell 2, at alle ansatte overføres til rettssubjektet Den norske kirke. Det daglige arbeidsgiveransvaret blir delegert til lokale enheter, slik modell 2 og 3 ser for seg, men rettssubjektet får et overordnet arbeidsgiveransvar. Dette vil gi mulighet for en vertikal ledelseslinje som kan brukes til å støtte, samordne og lede, til beste for virksomheten lokalt.

Bispedømmene er i dag organisert med en liten personalavdeling som betjener et stort antall prester og menigheter med spesialkompetanse, mens prostene har ansvar for den daglige ledelsen. Dette er en ressurseffektiv måte å arbeide på.

En slik overføring og organisering er ikke avhengig av å opprette prostifellesråd. De av dagens fellesråd som er hensiktsmessige enheter kan beholdes, med den nærheten til kommunen det gir. Samtidig kan det etableres strukturer som gjør at kirkeorganisasjonen henger sammen. Disse vil kunne tilpasses til både geografi og personell.

En slik løsning vil også kunne gi en mykere og mindre inngripende endringsprosess i kirken. Kirken vil bruke mindre krefter på omorganisering og interne prosesser. Fungerende fellesråd kan fortsette virksomheten, mens hensiktsmessige administrative endringer kan skje gradvis og gjennom dialog, blant annet ved naturlige skifter i stillinger. Bispedømmerådet kan ha ansvar for regionale fellestjenester, faglig støtte og strukturer. Det blir lett å hente ut administrative gevinster gjennom samordning.

Kirkepolitisk vil, som modell 2, denne løsningen være utfordrende, fordi fellesrådene vil oppleve at de blir lagt inn under rettssubjektet og mister selvstendighet. Samtidig er det ikke tenkt at rettssubjektet eller bispedømmerådet skal gripe inn i det lokale ansvaret i det

daglige. Det daglige arbeidsgiveransvaret må delegeres til prostifellesråd, fellesråd og sokn og kunne utøves med tydelig mandat, overfor ansatte som for første gang er organisatorisk samlet i samme virksomhet, med samme daglige ledelse.

Også i denne modellskissen beholder soknene selvstendigheten som rettssubjekt og menighetsrådene beholder sitt oppdrag og virksomhetsområde. Som for prestedtjenesten i dag får de de ansattes tjenester levert fra rettssubjektet, men med samme forpliktelse på menighetsrådets vedtak. Dermed opprettholdes og styrkes kirkens lokale identitet.

På grunn av sårbarheten ved prostifellesråd i forhold til kommunal finansiering, kan det være verdt å vurdere om en fleksibilitet i lokal organisering på denne måten kan bygges inn i modell 2.

- B. Ønsker dere å opprettholde dagens ordning med to arbeidsgiverlinjer, med eventuelle justeringer, på tross av Kirkemøtets vedtak om én arbeidsgiverlinje? [Ja / Nei / Hvis ja, begrunn svaret]

Nei.

2. Daglig ledelse i prostifellesrådet

10. Utvalget har lagt vekt på ulike hensyn ved anbefaling av modell for daglig ledelse. Momenter som har vært vektlagt er bl.a. om modellen gir økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt og om modellen bidrar til målet om å være en attraktiv arbeidsplass med god ledelse. Sett hen til disse momentene og deres erfaringer: Hvilken modell for daglig ledelse er i sum å foretrekke?

[Modell 1 / Modell 2 / Modell 3] [Begrunn hvorfor og spesifiser gjerne hvilke mål dere har lagt mest vekt på (se rapportens avsnitt 2.3 og kapittel 9) [Fritekst]]

Modell 3 foretrekkes: Daglig ledelse med prost og daglig leder som har ulike ansvarsområder.

I menighetene ivaretar daglig leder rådets ansvar mellom møtene, mens prestedtjenesten og andre vigslende stillinger har spesielt ansvar på sine fagområder. Prestedtjenesten er delvis selvstendig, siden forkynnelse og sakramentsforvaltning skjer ut fra størrelser som ligger til kirkens grunnlag, uavhengig av de beslutningene kirkeledemokratiet vanligvis arbeider med. For å sikre tilknytningen til kirkens grunnlag har også prestedtjenesten sete i alle kirkelige råd.

I bispedømmene er biskopen i dag arbeidsgiver og øverste leder for prestedtjenesten, mens stiftsdirektøren håndterer daglig drift og ivaretar rådets virksomhet. Siden det er overlapping mellom biskopens og rådets generelle ansvar krever denne ordningen godt samarbeid. Den reflekterer også godt Den norske kirkes tradisjon som både demokratisk styrt og styrt av det kirkelige innholdet de vigslende stillingene og biskopen har et særlig ansvar for. Hensikten er nettopp at disse størrelsene skal samvirke og ha god dialog med hverandre.

Utfordringen med denne modellen er selvsagt at det kan være uklart om det er rådet eller den vigslende tjenesten som har det siste ordet på ulike områder. Ved uenighet kan det bli uklart hvem som skal bestemme. Det finnes kirkerettslige avveininger og systemer som kan hjelpe her, og i dag er det sjelden dette ikke løser seg godt i praksis. I bispedømmene gir ordningen biskopen mulighet til å fokusere på sentrale beslutninger og innholdet i tjenesten, uten å måtte bruke tid på saksbehandling og administrasjon.

Noe liknende ligger nok også nær det som kan være hensiktsmessig i soknet. Det er få prester og proster som ønsker å avgi tid til mer administrasjon. Det administrative er et omfattende område og krever tid og kompetanse.

Det vil også være en fundamental endring i prestatjenesten å legge forkynnelse og sakramentsforvaltning inn under rådenes virksomhet. Kirkedemokratiet tar endelig stilling til de største spørsmålene, etter uttalelser fra Bispemøtet, men prestatjenestens selvstendighet i den utøvende kjernevirksomheten er tenkt og bør tenkes videreført. Det samme gjelder de andre vigslede stillingenes faglige handlingsrom. Den politiske, administrative og strategiske øverste ledelsen på ulike nivå skal likevel ligge til rådene.

11. Finnes det andre og bedre modeller for daglig ledelse som er å foretrekke? [Forklar hvilke(n) og hvordan foreslått modell på en bedre måte svarer ut målene for arbeidet [Fritekst]]

Nei.

12. Hvilke nasjonale krav til kvalifikasjoner bør stilles til den daglige lederen? [Alternativ 1: Det er tilstrekkelig at daglig leder er medlem og har et engasjement for kirkens budskap / Alternativ 2: Det må stilles nasjonale krav i tillegg til de som er oppstilt i alternativ 1. [Spesifiser i fritekst]. / Har de andre synspunkter på nasjonale krav [Fritekst]]

Alternativ 2 anbefales.

Rollen som leder for prostifellesråd vil kreve bred lederkompetanse og gode personlige lederegenskaper. Prostifellesrådslederen vil trenge:

- Strategiske lederevner
- Kjennskap og forståelse for virksomheten i kirken
- Evne til å samvirke med øvrige enheter i kirken
- Gode ferdigheter som personalleder
- Kompetanse til å ha det økonomiske og administrative hovedansvaret
- Gode ferdigheter som representant for kirken utad
- Evne til å legge til rette for rådsorganer og sette rådenes vedtak ut i livet

Det finnes ingen utdanning som sikrer at noen har alt dette. Kirkefaglig utdanning og solid menighetserfaring gir god kirkeforståelse. Personlige egenskaper er viktig for kommunikasjon, relasjoner og evne til å lære det man ikke kan fra før.

Det finnes også generelle lederferdigheter som kan brukes på tvers av ulike virksomheter. Noe av dette, for eksempel økonomiforståelse, administrasjonsferdigheter og strategisk analyse er sentralt i alle lederoppgaver.

Proster med gode lederegenskaper vil kunne bli gode ledere av prostifellesråd. Det samme vil kirkeverger med høy kompetanse og kirkeforståelse. Mye taler for å ikke sette kvalifikasjonskrav som gjør potensielt dyktige ledere uaktuelle.

Det bør likevel understrekes at oppgaven som leder av prostifellesrådet først og fremst bør forstås som en kirkefaglig basert lederoppgave. Kirkelige beslutninger tas til syvende og sist på et kirkefaglig grunnlag, på en måte som er administrativt fornuftig og gjennomførbart. Lederne skal lede ansatte med høy faglig kompetanse og bør ha forståelse for utfordringene disse møter i det daglige. Det konkrete administrative og økonomiske er det lettere å hente

støtte til enn å kompensere for manglende kirkelig forståelse. Det vil være viktig for prostifellesrådene at ledelsen utøves for å nå kirkelige mål.

Kanskje kan det settes opp alternative kvalifikasjonskrav, for lederstillingene i prostifellesrådene der minst en variant må være oppfylt for å regnes som kvalifisert, og der de ulike faggruppene uansett sikres faglig oppfølging på ledernivå.

Omfanget av lederoppgavene gjør at de fleste ledere trenger medarbeidere med utfyllende ressurser på ulike områder. Det ligger en viss risiko for at prostifellesråd kan måtte bygge ut administrasjon i dette.

Uansett bør det være prostifellesrådets leder som er kontaktpunktet overfor bispedømmeråd, biskop og den nasjonale kirken. Dersom det som skjer på disse nivåene skal ha effekt, bør det være et lederansvar å sette det i verk. Det kan fort bli sårbart hvis det er en sidefunksjon i prostifellesrådet som er forbindelsen videre utover. Biskopen må ha et lederforum der de faktiske lederne for prostifellesrådene møter. I tillegg kan biskopen ha møtepunkter for det som gjelder prestedtjenesten eller andre vigslede stillingsgrupper særskilt.

13. Müller-Nilssen-utvalget har benyttet begrepene «kirkeverge» og «prost», men poengtert at disse kan få nytt innhold og nye titler. Gitt at innholdet vil bli noe endret, bør disse titlene videreføres i ny organisering, eller bør de endres? [Titlene bør ikke endres / Titlene bør endres / begrunn og spesifiser eventuelt forslag]

Tittelen som prost må videreføres.

Del 2. Oppgaver og ansvar på de ulike nivåene

3. Biskopens rolle

14. Gitt at arbeidsgiveroppgavene blir samlet i prostifellesrådet, hva bør gjøres for å styrke biskopenes tilsynsansvar overfor sokn, ansatte og råd? [Fritekst]

Ordningen med å kunne gi bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelige tilsattes tjenesteutøvelse må videreføres og styrkes. Det må tydeliggjøres og formaliseres at brudd på biskopens pålegg kan ha arbeidsrettslige konsekvenser, som prostifellesrådet er forpliktet på å gjennomføre/iverksette.

Biskopen må gis uttalerett ved tilsetting av vigslede og ordinerte medarbeidere i prostifellesrådet.

Biskopen må være representert i prostifellesrådet dersom proster skal tilsettes i prostifellesrådet.

Biskopen utøver sitt tilsyn overfor sokn og råd gjennom visitaser i soknene. Ordningen med visitas i soknene må videreføres.

Alt etter hva slags arbeidsgivermodell som velges, hva slags virkemidler bør biskopen ha for å ivareta sin leder- og tilsynsrolle?

Bindende pålegg vil være et viktig og nødvendig virkemiddel for å ivareta leder- og tilsynsrollen.

15. Gitt at arbeidsgivermodell 2 velges der de som arbeider lokalt blir ansatt i RDNK, bør biskopen ha et selvstendig arbeidsgiveransvar, eller bør biskopens tilsynsrolle frikobles fra arbeidsgiveransvaret? [Biskopen bør ha et selvstendig arbeidsgiveransvar / Biskopens tilsynsrolle bør frikobles fra biskopens selvstendige arbeidsgiveransvar / Begrunnelse i fritekst]

Arbeidsgiveransvaret bør så langt som mulig delegeres til prostifellesrådet. Biskopen bør ikke ha et selvstendig arbeidsgiveransvar, men kan eventuelt inneha enkelte arbeidsgiverfunksjoner knyttet til faglig ledelse og arbeidsgivers omsorgsplikt for ordinerte og vigslede medarbeidere.

16. Hva slags oppgaver mener høringsinstansen det er viktig at biskopen ivaretar?

Biskopen bør ivareta tilsynsansvar, og ha ansvar for fagsamlinger og kompetansehevende tiltak.

17. Er høringsinstansen enig eller uenig i følgende tiltak? [Helt uenig/litt uenig/verken eller/litt enig/Helt enig. Begrunn [Fritekst]]

- I. Det må etableres en tydelig forbindelse mellom biskopen, prosten og den øvrige ledelsen i prostiet som legger til rette for samarbeid og samhandling innen bispedømmet, gjennom faste møtepunkt gjennom året.

Helt enig.

- II. Biskopen må sikres en faglig kompetent stab.

Helt enig.

- III. Biskopen må sikres en rolle i tilsettingssaker. [Hvis enig, spesifiser hvordan?]

Helt enig.

I saker om tilsetting av vigslede og ordinerte medarbeidere bør søknadene forelegges biskopen. Biskopens påtegningsrett som gjelder for prester, må utvides til å gjelde for alle ordinerte og vigslede medarbeider.

- IV. Biskopen må kunne innkalle alle kirkelige medarbeidere til fagsamlinger og kompetansehevende tiltak.

Helt enig.

- V. Det bør være korte prostivisitaser for å sikre biskopen de nødvendige virkemidler til å utøve sitt tilsynsansvar på en god måte.

Helt enig.

Prostivisitaser må komme i tillegg til ordinære visitaser.

4. Bispedømmerådernes oppgaver

18. Hva bør være de sentrale oppgavene for bispedømmerådet? [Fritekst]

De oppgavene bispedømmerådene har i dag bør videreføres, med unntak for arbeidsgiveroppgavene.

Fordeling av statlige tilskuddsmidler til prestatjeneste i prostiene bør bli en av bispedømmerådets nye oppgaver.

Bispedømmerådet bør tilby prostifellesrådene fellestjenester. En naturlig funksjon vil være å tilby fellestjenester innen HR.

5. Oppgaver og ansvar for nytt folkevalgt organ – prostifellesrådet

19. Bør prostifellesrådet ha en formålsbestemmelse som foreslått? [Ja / Nei. Hvis nei, spesifiser hva som ønskes endret]

Ja.

Ved at formålsbestemmelsen inneholder en formulering om at prostifellesrådet skal «bistå» menighetsrådene i å vekke og nære det kristelige livet i prostiets sokn, skapes det ikke uklarhet i ansvarsfordelingen mellom prostifellesråd og menighetsråd. Prostifellesrådet kan derfor ha en formålsbestemmelse som foreslått.

20. Müller-Nilssen-utvalget har brukt «prostifellesråd» som navn på nytt folkevalgt organ. Er dette et godt navn, eller er det andre forslag? [Ja / Nei, spesifiser / Ingen formening]

Korte og enkle navn er bedre enn lange. «Prostifellesråd» er et kompromissbegrep. I praksis vil det bli for langt og vanskelig å forstå. Når en først har landet på modell, kan en derfor gjøre et valg om det nye organet skal hete «prostiråd» eller «kirkelig fellestjenesteråd», selv om det betyr at et begrep fra en linje i dagens organisasjon ikke videreføres. På sikt vil en være tjent med et enklere begrep.

6. Oppgaver og ansvar for menighetsrådet

21. Bør menighetsrådet få et ansvar for gjennomføring av gudstjenester og kirkelige handlinger, dvs. det ansvaret som ikke er begrenset av biskopens forordning, Kirkemøtets liturgiske bestemmelser og prestenes selvstendighet gitt av ordinasjonen? [Ja / Nei / Begrunn i fritekst]

Nei.

Dette er et ansvar som i dag hører inn under prostens lederansvar. Prosten bør gis en lederrolle i den nye strukturen som tydeliggjør at dette hører inn under prestatjenesten og prostens ledelse

Å legge ledelsen av dette til menighetsrådet vil vanskeliggjøre arbeid på tvers av soknegrensene når det kommer til kasualia.

22. Bør menighetsrådets rolle i tilsetninger av de som arbeider i soknet tydeliggjøres og nedfelles i kirkeordningene eller i annet kirkelig regelverk?
[Ja. Hvis ja, spesifiser hva og hvorfor. Nei. Hvis nei, spesifisere hvorfor].

Ja.

For tilsetning av vigslede og ordinerte medarbeidere i menighetene bør det etableres ordninger for menighetsrådets medvirkning i tilsettingsprosessen. Gjeldene ordning i personalreglementet for prester om uttalelsesrett og plass i innstillingsrådet.

23. Er det oppgaver i dag som gjøres av fellesrådet som heller bør ligge til menighetsrådet? Og motsatt: Oppgaver som i dag ligger til menighetsrådene som bør ligge hos prostifellesrådet? [Spesifiser i stikkordsform]

Dagens oppgavefordeling mellom menighetsråd og fellesorgan bør videreføres.

7. Prostimøte

24. Er det tjenlig å opprette et årlig prostimøte?
[Ja, som et rådgivende organ for prostifellesrådet innenfor bl.a. strategi og satsninger i prostiet / Ja, som et organ med formell myndighet som vedtar rammebudsjett, godkjenner årsmelding og regnskap / Nei. Hvis nei, mulig å spesifisere hvorfor.]

Ja, som et rådgivende organ for prostifellesrådet innenfor bl.a. strategi og satsninger i prostiet.

Del 3. Kirkelig demokrati, valg og sammensetning

Trossamfunnslovens kapittel 3 har som formål å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke. Dette er i overensstemmelse med Den norske kirkes selvforståelse, slik den er uttrykt av Kirkemøtet. Ethvert medlem i Den norske kirke som fyller 15 år innen utgangen av valgåret, har stemmerett ved kirkelige valg. I denne delen er spørsmål knyttet til kirkelig demokrati, valgordninger og kirkelige organers sammensetning samlet.

8. Menighetsrådet og prostifellesrådet

25. Utvalget har vurdert hvordan prostifellesrådet bør velges, og foreslår at prostifellesrådet velges av menighetsrådene. Er høringsinstansen enig i dette?
[Enig. Begrunn / Uenig. Begrunn / Andre forslag [Fritekst]]

Enig.

26. Utvalget foreslår én representant fra hvert menighetsråd i prostifellesrådet. Enig?
[Enig / Uenig. Hvis uenig, spesifiser endring]

Enig.

Vi påpeke utfordringen i prostier med sokn av svært ulik størrelse. Der kan det være aktuelt med en annen sammensetning.

27. Bør det være kommunal representasjon i prostifellesrådet?
[Ja, med full stemmerett / Ja, med møte- og talerett / Nei / Eventuell fritekstkommentar]

Ja, med full stemmerett.

28. Har høringsinstansen andre synspunkter på menighetsrådets og prostifellesrådets sammensetning? [Fritekst]

Det er viktig at prostifellesrådet har en geistlig representant, og at dette fortrinnsvis er prosten.

9. Bispedømmerådet

29. Hvilken sammensetning av bispedømmerådet bør velges?
[Alternativ 1: Kirkemøtemedlemmer valgt fra bispedømmet (som i dag) / Alternativ 2: Et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd / Alternativ 3: Kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet og et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd (utvalgets anbefaling)]

Kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet og et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd.

10. Kirkemøtet

30. Bør antall Kirkemøte-medlemmer fra hvert bispedømme fastsettes (vektes) i forhold til medlemstall i bispedømmet? [Ja / Nei / Begrunnelse i fritekst]

Ja.

31. Bør ordningen med valg av prest til Kirkemøtet avvikles? [Ja / Nei / Begrunnelse i fritekst]

Ja.

32. Bør ordningen med valg av lek kirkelig tilsatt til Kirkemøtet avvikles? [Ja / Nei / Begrunnelse i fritekst]

Ja.

33. Hvis ordningen med valg av prest og/eller lek kirkelig tilsatt avvikles, i hvilken grad bør prester og leke kirkelig tilsatte være valgbare til Kirkemøtet? [De bør være valgbare som folkevalgte, med unntak av ansatte på bispedømmekontorene og i Kirkerådets sekretariat / De bør ikke være valgbare / Annet, spesifiser].

De bør være valgbare som folkevalgte, med unntak av ansatte på bispedømmekontorene og i Kirkerådets sekretariat.

34. Andre merknader til Kirkemøtets sammensetning? [Fritekst]

11. Kirkerådet

35. Hvordan bør Kirkerådet velges hvis det er flere lister i Kirkemøtet?
[Flertallsvalg / Forholdsvalg (listevalg) / Avtalevalg / Avtalevalg hvis gruppene blir enige. Hvis ikke: forholdsvalg / En annen ordning. Forklar i fritekst].
36. Hvordan bør Kirkerådet sammensettes, hvis ordningen med valg av prest og lek kirkelig tilsatt til Kirkemøtet avvikles?
[1. Av leder, 15 andre folkevalgte medlemmer og preses i Bispemøtet (utvalgets forslag) / 2. Av leder, elleve andre folkevalgte medlemmer og preses i Bispemøtet / 3. På annet hvis; spesifiser]
37. Hvordan bør Kirkerådet sammensettes, hvis ordningen med valg av prest og lek kirkelig tilsatt ikke avvikles?
[1. Av leder, elleve folkevalgte medlemmer, fire prester, en lek kirkelig tilsatt og preses i Bispemøtet (som i dag) / 2. Av leder, elleve folkevalgte medlemmer, en prest, en lek kirkelig tilsatt og preses i Bispemøtet / 3. På annet hvis; spesifiser]
38. Hvilket alternativ for krav til balanse mellom kvinner og menn i Kirkerådet bør anvendes?
[Krav om minst 40 prosent kvinner og menn i Kirkerådet etter valgoppgjøret / Krav om minst 40 prosent kvinner og menn på valglisten]

Del 4. Relasjon til kommunene og ny prostiinndeling

12. Om relasjon til kommunene

Dersom Kirkemøtet beslutter en ordning med prostifellesråd;

39. Hvilke av de tiltakene som er nevnt nedenfor er viktig for å opprettholde og videreutvikle en god relasjon mellom kirke og kommune? [For hvert alternativ: Svar på en skala fra 1-5, der 5 er veldig viktig, mens 1 er helt uviktig]
- Videreføre en én til én-relasjon mellom kommune og prostifellesrådet i forbindelse med budsjettprosesser og annet samarbeid mellom kirke og kommune, slik det i dag er det mellom kommunene og fellesrådet.
 - Skille mellom driftsbudsjett og investeringsbudsjett, slik at kommunene kan være sikre på at investeringer som kommunen gjør kommer kommunen til gode.
 - Styrke kirkens rolle som samskappingsaktør for kommunene, ved å skape nye tilbud sammen og samarbeide om eksisterende prosjekt.
 - Annet; spesifiser i fritekst

13. En ny prostistruktur

40. I hvilken grad mener dere utvalget har pekt på de relevante hensynene som det bør legges vekt på ved fastsetting av nye prostigrenser. Svar på en skala fra 1-5 der 5 er veldig relevant, mens 1 er veldig irrelevant. Er det eventuelt andre hensyn som bør vektlegges? [Fritekst]
41. I hvilken grad oppleves dagens prostigrenser som hensiktsmessige for etablering av prostifellesråd? [Svært hensiktsmessig / Nokså hensiktsmessig / Verken eller / Nokså lite hensiktsmessig / Svært lite hensiktsmessig].
42. Andre synspunkter på prostistrukturen, for eksempel hva som er en egnet størrelse på et nytt arbeidsgiverorgan? [Fritekst]

14. Samisk kirkeliv

43. Bør det velges en egen samisk representant i prostifellesrådet i de prostiene som har minst ett sokn som ligger i forvaltningsområdet for samisk språk? [Ja / Nei / Begrunnelse]
44. Hvordan kan samisk kirkeliv ivaretas i ny kirkelig organisering på lokalt nivå? [Fritekst]
45. Hvordan kan samisk kirkeliv ivaretas i ny kirkelig organisering med folkevalgt organ på prostinivå? [Fritekst]
46. Hvordan kan samisk kirkeliv ivaretas i en ny kirkelig organisering på nasjonalt nivå? [Fritekst]

15. Andre innspill eller synspunkter

47. Dersom dere har andre innspill eller synspunkter til rapporten eller saken om kirkelig organisering kan de skrives her [Fritekst]

Prostene er i dag selvstendige ledere for prestatjenesten i hvert sitt prosti, men ansvarlige overfor biskopene. Det betyr at prostene både har ansvar, tillit og frihet i utøvelsen av sine funksjoner, men at de har tilgang på personal- og kirkefaglig kompetanse på bispedømmekontoret og leder på vegne av biskopene.

Kirkevergene er ansvarlige overfor de kirkelige fellesrådene.

Å ha en konkret leder man står ansvarlig for gir mulighet for noe mer oppfølging enn å stå ansvarlig overfor et råd. Det er naturlig å legge større politiske beslutninger fram for et råd, mens den daglige arbeidsutførelsen ligger utenfor horisonten for rådet. Dersom et råd engasjerer seg i denne, kan det fort bli kompliserte og vanskelige arbeidsforhold. Mellom råd og utøvende leder er det derfor nødvendig med åpenhet og tillit. Å bøte på dette når det ikke fungerer er komplisert.

Selv med prostenes høye kompetanse og gode personlige kvalifikasjoner, ser vi at de har nytte av å stå i fellesskap med hverandre og ha støtte som ledere, faglig og i krevende situasjoner. Kirkevergene står mer alene. Utfordringene i små fellesråd, som har store oppgaver, men manglende ressurser, er en del av bakgrunnen for forslaget om å opprette prostifellesråd.

Behovet for handlekraftig ledelse på lokalt nivå kan derfor like gjerne ende med å ivaretas bedre i modell 2 enn i modell 1 og 3. Den kan like gjerne styrkes som å svekkes av å stå i tettere forbindelse med biskop, bispedømmeråd og kirken nasjonalt. Selv dyktige, motiverte

og selvstendige medarbeidere har nytte av å ha noen å være ansvarlige overfor, drøfte valg med og hente støtte fra.

Mange av de største utfordringene de siste årene har vært knyttet til kirkens møte med et mer sekularisert samfunn og vanskelige valg det kirkelige demokratiet har måttet avgjøre, ikke til konflikter mellom arbeidsgiverlinjene.

Risikoen for at alle kirkens organer og ledere tar upopulære beslutninger er vanskelig å eliminere, uavhengig av modell. Strategiske, organisatoriske eller teologiske beslutninger det er uenighet om vil det uansett fortsatt måtte arbeides med, og når ikke kirkerett, saksforberedelser eller teologi gir klare og bredt aksepterte svar, vil store spørsmål til slutt måtte avgjøres demokratisk, på det nivået kirken har fastsatt i ulike saker.

Forslag til vedtak

Stiftsdirektøren utarbeider utkast til høringssvar ut fra saksframlegget og de synspunkter som fremkom i møtet.

Prosjekt kirkelig organisering 2019-2021 – Hovedutvalgets sluttrapport

Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering



Innhold

INNHOOLD

| | |
|--|-----------|
| INNHOOLD | 2 |
| SAMMENDRAG | 4 |
| DEL 1: BAKGRUNN OG DAGENS SITUASJON | 8 |
| 1 INNLEDNING | 9 |
| 2 HOVEDUTVALGETS ARBEID OG MANDAT | 12 |
| 2.1 HOVEDUTVALGETS SAMMENSETNING OG ARBEID | 12 |
| 2.2 MANDATET | 13 |
| 2.3 HOVEDUTVALGETS FORSTÅELSE AV MANDATET | 15 |
| 2.4 AVGRENSNINGER | 16 |
| 3 RAMMER FOR NY ORGANISERING | 18 |
| 3.1 HISTORISKE LINJER | 18 |
| 3.2 KIRKEFORSTÅELSE | 19 |
| 3.3 GEOGRAFISKE FORHOLD OG BOSETTINGSMØNSTRER | 21 |
| 3.4 TRENDER OG UTVIKLINGSTREKK I SAMFUNNET | 22 |
| 3.5 NYTT REGELVERK GIR RAMMER FOR NY ORGANISERING | 24 |
| 4 DAGENS KIRKELIGE ORGANISERING | 26 |
| 4.1 DAGENS ORGANISERING | 26 |
| 4.2 UTFORDRINGER VED DAGENS ORGANISERING | 33 |
| DEL 2: SENTRALE TEMAER | 35 |
| 5 NYTT ORGAN MED NYE RELASJONER | 36 |
| 5.1 INNLEDNING | 36 |
| 5.2 ANSVAR OG MYNDIGHET FOR PROSTIFELLESRÅDET | 36 |
| 5.3 SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 40 |
| 5.4 MENIGHETSRÅDET | 46 |
| 5.5 PROSTIFELLESRÅDET OG RELASJON TIL KOMMUNENE | 48 |
| 5.6 DAGLIG LEDELSE AV PROSTIET | 51 |
| 5.7 TILSETTINGSORDNING FOR ANDRE MEDARBEIDERE ENN DAGLIG LEDER | 61 |
| 5.8 BISPEDØMMENIVÅET | 61 |
| 5.9 OPPGAVER OG ANSVAR FOR KIRKEN NASJONALT | 70 |
| 5.10 ANDRE TEMAER | 71 |
| 6 KIRKELIG DEMOKRATI | 74 |
| 6.1 INNLEDNING | 74 |
| 6.2 «EMBETE OG RÅD» - SAMVIRKEPRINSIPPET | 74 |
| 6.3 ANTALL DIREKTE VALG | 75 |
| 6.4 MENIGHETSRÅD | 75 |
| 6.5 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 76 |
| 6.6 KIRKERÅDET | 79 |
| 6.7 UNGDOMSDEMOKRATI I DEN NORSKE KIRKE | 80 |
| 6.8 OMBUDSPLIKT | 81 |
| 6.9 RAMMEBETINGELSER FOR DE FOLKEVALGTE I DEN NORSKE KIRKE | 82 |
| 7 ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR | 83 |
| 7.1 OM PROBLEMSTILLINGEN OG FORSTÅELSE AV MANDATET | 83 |
| 7.2 DAGENS ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR I KIRKEN | 83 |

Innhold

| | | |
|-----------|---|------------|
| 7.3 | RETTLIGE RAMMER FOR ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR | 84 |
| 7.4 | MULIGE ALTERNATIVER FOR ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR | 87 |
| 7.5 | MEDBESTEMMELSE I NY ORGANISERING | 91 |
| 8 | SAMMENSTILTE MODELLER..... | 95 |
| 8.1 | MODELL 1: PROSTIFELLESRÅDET ER ORGAN FOR SOKNET; ALLE ER ANSATT DER..... | 95 |
| 8.2 | MODELL 2: PROSTIFELLESRÅDET ER ORGAN FOR SOKNET OG RDNK; ALLE ER ANSATT I RDNK..... | 97 |
| 8.3 | MODELL 3: DELEGASJON AV ARBEIDSGIVERFUNKSJONER FRA RDNK TIL PROSTIFELLESRÅD..... | 98 |
| 8.4 | OPPSUMMERING AV DE TRE MODELLENE | 100 |
| | DEL 3: VURDERINGER OG ANBEFALINGER..... | 101 |
| 9 | MÅLOPPNÅELSE..... | 102 |
| 9.1 | INNLEDNING | 102 |
| 9.2 | VURDERINGER AV MODELLENES MÅLOPPNÅELSE..... | 103 |
| 10 | ANBEFALINGER..... | 108 |
| 11 | KONSEKVENSER AV FORSLAGENE..... | 117 |
| 11.1 | ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER | 117 |
| 11.2 | ARBEIDSRETTLIGE KONSEKVENSER..... | 118 |
| 11.3 | TJENESTEPENSJON | 119 |
| 11.4 | FINANSIERING AV DEN NORSKE KIRKE | 120 |
| 12 | IMPLEMENTERING | 122 |
| 12.1 | INNLEDNING | 122 |
| 12.2 | ENDRINGER I PROSTISTRUKTUREN | 124 |
| 12.3 | MEDBESTEMMELSE KNYTTET TIL VEDTAK OM NY ORGANISERING OG IMPLEMENTERING | 127 |
| 12.4 | GJENNOMFØRINGSRISIKO..... | 127 |
| 13 | TEMAER FOR VIDERE UTREDNING..... | 128 |

Vedlegg

1. Rapport fra arbeidsgruppe 1
2. Rapport fra arbeidsgruppe 2
3. Rapport fra arbeidsgruppe 3
4. Rapport fra arbeidsgruppe 4
5. Historiske utviklingstrekk
6. Løsninger for arbeidsgiverorganisering som ikke er tatt videre
7. Konsekvensanalyse av modeller for ny kirkelig organisering (PwC)

Oversendt fra Hovedutvalget for kirkelig organisering til Kirkerådets leder og Kirkerådets direktør,
31. mars 2021.

| | | | |
|------------------------|--|---------------|--|
| ISBN 978-82-7545-204-5 | Samhandling i en selvstendig folkekirke - ny kirkelig organisering | Trykt, heftet | Prosjekt kirkelig organisering 2019-2021 - Hovedutvalgets sluttrapport |
| ISBN 978-82-7545-205-2 | Samhandling i en selvstendig folkekirke - ny kirkelig organisering | E-bok (PDF) | Prosjekt kirkelig organisering 2019-2021 - Hovedutvalgets sluttrapport |

SAMMENDRAG

SAMHANDLING I EN SELVSTENDIG FOLKEKIRKE – NY KIRKELIG ORGANISERING

Kirkemøtet fattet i 2019 vedtak om å be Kirkerådet fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning. På bakgrunn av dette satte Kirkerådet i september 2019 ned et bredt sammensatt hovedutvalg med et mandat for arbeidet. Mandatet for utvalget gjengis i avsnitt 2.2.

Hovedutvalget for kirkelig organisering startet sitt arbeid i november 2019 og leverte rapport til Kirkerådet 31. mars 2021. Fire arbeidsgrupper leverte delutredninger på utvalgte temaer 1. oktober 2020. Rapportene ble lagt til grunn for hovedutvalgets arbeid, men utvalget har ikke vært forpliktet på arbeidsgruppene anbefalinger.

Hovedutvalget har drøftet ulike løsninger med bakgrunn i dagens organisering og innenfor gjeldende juridiske, teologiske og praktiske rammer. Hovedutvalget har hatt en bred tilnærming til hovedspørsmålet, og har vurdert mange temaer. Utvalget understreker at organisering ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for at Den norske kirke skal kunne være folkekirke i hele landet.

Utvalget er enige om mye. Det er imidlertid uenighet rundt noen sentrale problemstillinger, som hva som er den beste løsningen for arbeidsgiverorganisering og hvilken ordning for daglig ledelse som vil være best egnet for et prostifellesråd. I kapittel 10 oppsummerer utvalget sine anbefalinger ut fra sitt mandat. Her synliggjøres anbefalinger i ulike spørsmål og begrunnelse for disse.

Koronapandemien preget utvalgsarbeidet. Hovedutvalget hadde flere fysiske møter, men hoveddelen av arbeidet ble gjennomført digitalt. Samhandling på skjerm er annerledes enn ved fysiske møter, og dette har påvirket hvor grundig utvalget har kunnet diskutere ting. Det kan ha fått konsekvenser for det endelige resultatet. Med ny trossamfunnslov fra 2021 er det Kirkemøtet som vedtar kirkens organisering. Utvalgets rapport inneholder løsningsforslag og konsekvenser som vil være et viktig beslutningsgrunnlag for den videre prosessen i kirken.

Et nytt kirkelig organ

Utredningen er gjort på oppdrag fra Kirkerådet, om opprettelsen av et nytt kirkelig organ på prostinivå. Dette organet skal erstatte dagens kirkelige fellesråd og dagens prostier, og utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i lokalkirken. Dette geografiske nivået vil inneholde mange menigheter – og ofte flere kommuner. Det opprettes et nytt folkevalgt råd på dette nivået, kalt prostifellesråd, som vil være et kirkelig organ med medansvar for alt menighetsliv i området.

Prostifellesrådets formål og oppgaver

Hovedutvalget mener at prostifellesrådet bør være et kirkelig organ, som skal ha medansvar for å «vekke og nære» det kristelige livet i menighetene. Prostifellesrådet blir et «nav» i kirken som samler trådene fra kirkens organer og myndighetspersoner lokalt, regionalt og nasjonalt. Det blir også prostifellesrådet som ivaretar relasjonene til lokalsamfunnet og de kommuner som inngår i prostiet.

Hovedutvalget har foreslått en formålsbestemmelse for prostifellesrådet, som sier noe om rådets karakter: «Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet for øvrig».

Les mer i avsnitt 5.2.

Prostifellesrådets sammensetning

Prostifellesrådet skal være et folkevalgt organ, og hovedutvalget mener at medlemmene skal velges gjennom indirekte valg i menighetsrådene, blant menighetsrådsmedlemmene. Hovedutvalget mener at det bør være en

Sammendrag

representant fra hvert menighetsråd, én geistlig representant og en samisk representant i prostifellesråd som har sokn i forvaltningsområdet for samisk språk.

Utvalget har vurdert om kommunene skal kunne oppnevne representant i rådet, eventuelt med begrenset stemmerett og antallsbegrensning. Et flertall går inn for kommunal representasjon, mens et mindretall ikke anbefaler det. I tillegg mener hovedutvalget at det kan være aktuelt med en form for representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerådet.

Les mer i avsnitt 5.3.

Menighetsrådet

Hovedutvalget mener at menighetsrådene fortsatt skal ha ansvar for å «vekke og nære» det kirkelige livet i soknet, og ha virksomhetsansvar for en rekke områder. Utvalget foreslår at menighetsrådene overtar en del av innholdsansvaret for menighetsprestene, men dette vil være avhengig av arbeidsgivermodell. I tilsettingssaker skal menighetsrådets rolle styrkes.

Dagens ordning for valg og sammensetning av menighetsråd videreføres. Videre anbefaler hovedutvalget at hvert menighetsråd velger en representant til prostifellesrådet, og at alle menighetsrådsmedlemmene kan delta på det årlige prostimøtet.

Les mer i avsnitt 5.4.

Rettslig forankring av prostifellesrådet – organiseringen av arbeidsgiveransvaret

Kirkerådet har bedt hovedutvalget om å utrede en kirkelig organisering med et fellesorgan på prostinivå som arbeidsgiverorgan for alle kirkelig tilsatte. Det vil si at prostifellesrådet skal fungere som arbeidsgiver for alle tilsatte i lokalkirken. I dag er disse hovedsakelig ansatt i kirkelig fellesråd eller i rettssubjektet Den norske kirke (RDNK).

Et viktig spørsmål, særlig i forbindelse med arbeidsgiverorganisering, er prostifellesrådets rettslige forankring. Dagens fellesråd er ikke egne rettssubjekter. De er organer *for* soknene, som vil si at de henter sin rettslige handleevne fra soknene. Den rettslige forankringen er viktig fordi den bestemmer hvem som er øverste ansvarlige arbeidsgiver for de ansatte i prostiet, og dermed hvem som er «den rett saksøkte» i situasjoner der ansvaret settes på spissen.

Utvalget har sett på flere rettslige modeller, og i rapporten blir tre alternativer utredet og vurdert. Utvalget er delt i hvilken modell som anbefales.

Les mer i kapittel 7.

Daglig ledelse i prostiet

Hovedutvalget er spesielt bedt om å utrede daglig ledelse i prostifellesrådet. Den daglige lederen i prostifellesrådet vil fungere som arbeidsgiver for en bred gruppe av tilsatte, og må kunne lede disse på en god måte. Dette gjelder både de som arbeider utadrettet i menighetene (prester, undervisningsansatte, kirkemusikere, diakoner osv.), på gravplasser, i prostiadministrasjonen og eventuelle andre virksomhetsområder som barnehager.

Hovedutvalget presenterer tre alternativer for daglig ledelse i prostiet. Utvalget deler seg i synet på hvilket av disse alternativene som er best egnet.

Les mer i avsnitt 5.6.

Relasjonen mellom lokalkirken og kommunene

Hovedutvalget ser at det er viktig å beholde en god relasjon mellom kirken og kommunene. Dette kan gjøres både gjennom samskaping, forvaltning av gravplassområdet og representasjon i folkevalgt organ. Hovedutvalgets flertall

Sammendrag

mener at kommunene bør oppnevne en representant i prostifellesrådet, men er uenige i hvorvidt denne skal ha stemmerett og eventuelt i hvilke saker.

Les mer i avsnitt 5.5.

Bispedømmenivået: Tilsyn, roller og relasjoner til lokalkirken

Biskopens rolle har vært utredet i arbeidet. Et flertall i hovedutvalget mener at biskopens leder- og tilsynsrolle bør tydeliggjøres og skilles fra arbeidsgiverrollen, eventuelt ha en rolle i forbindelse med tilsetninger. Et mindretall i utvalget mener at biskopen fortsatt bør ha en rolle som arbeidsgiver i ny organisering.

I tillegg har utvalget sett på rollen til de ansatte ved bispedømmekontoret. Utvalget mener at kontoret skal bestå, og at det trengs en faglig kompetent stab. Bispedømmet kan få en større rolle i faglig og strategisk utvikling ved å være kompetansesenter for prostifellesrådene. Både bispedømmerådet og bispedømmekontoret kan bli viktige i relasjonen mellom lokalkirken og det nasjonale nivået – for eksempel gjennom representasjon.

Les mer i avsnitt 5.8.

Kirkelig demokrati

Hovedutvalget har utredet valgordninger og kirkelig demokrati. Utvalget er enige om at det kun bør gjennomføres to direkte valg: til menighetsrådet og Kirkemøtet. Menighetsrådets sammensetning og valgordning er foreslått videreført som i dag. Prostifellesrådet velges indirekte av menighetsrådene.

Kirkemøtet bør etter utvalgets syn bestå av folkevalgte medlemmer og biskopene, tre samiske representanter, lederen av Samisk kirkeråd, døvemenighetenes representant og lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg. De fleste av hovedutvalgets medlemmer anbefaler at antall folkevalgte medlemmer bør differensieres ut ifra bispedømmenes kirkemedlemmer.

Hovedutvalget går inn for at Kirkerådet består av totalt 17 medlemmer: leder, 15 andre folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet og preses. Hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. Hovedutvalget mener også at det må innføres et krav om at både kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent i Kirkerådet.

Les mer i kapittel 6.

Samisk kirkeliv

I henhold til mandatet skal hovedutvalget sikre ivaretagelse av samisk kirkeliv i ny organisering. Utvalget anbefaler at det oppnevnes en egen samisk representant til prostifellesråd i de områder der det er sokn i samisk forvaltningsområde. Disse prostifellesrådene vil også ha et særlig ansvar for ivaretagelse av samisk kirkeliv i soknene.

Les mer i avsnitt 5.2.7 og 5.3.5.

Døvemenighetene og døveprostiet

Døvekirken har et pågående forsøksprosjekt med enhetlig ledelse og samordning av arbeidsgiveransvaret. Hovedutvalget anbefaler at Kirkemøtet fastsetter en ny ordning for døvemenighetene og døvepresttjenesten, som tar utgangspunkt i en ny kirkeordning med nødvendige tilpasninger med erfaringer fra det pågående prosjektet.

Les mer i avsnitt 5.10.2.

Medbestemmelse

Hovedutvalget vil understreke viktigheten av at det etableres gode ordninger for medbestemmelse i ny kirkelig organisering. Hvilke konkrete medbestemmelsesordninger som bør fastsettes, er det opp til partene å finne ut av, men utvalget mener at partssammensatte utvalg bør videreføres inntil videre.

Sammendrag

Videre anbefaler hovedutvalget at det bør etableres formaliserte møtepunkter mellom trossamfunnet Den norske kirke i kraft av sin rolle som regelmyndighet, og de kirkelige arbeidslivsparter (KA og arbeidstakerorganisasjonene på KA-sektoren).

Les mer i avsnitt 7.5.

Organisering av spesialprestetjeneste

Hovedutvalget har vurdert hvordan spesialprestene i Den norske kirke bør organiseres. Det kan både tenkes en organisering med nasjonal overbygning og tilknytning til bispedømmene eller at de tilhører prostifellesrådet. Hovedutvalget gjør ingen anbefaling i dette spørsmålet, og mener at dette må vurderes i nærmere dialog med de aktuelle fagmiljøene.

Les mer i avsnitt 5.10.1.

Temaer for videre utredning

Gjennom hovedutvalgets arbeid har det dukket opp flere temaer som har vært utenfor utvalgets mandat, eller som det ikke har vært kapasitet til å utrede. I det videre arbeidet med kirkelig organisering vil det blant annet være behov for å utrede mulige endringer i sokne- og prostistrukturen, ledelse på lokalt arbeidssted, valgeregler og bispedømmets rolle og oppgaver.

Les mer i kapittel 13.

DEL 1: BAKGRUNN OG DAGENS SITUASJON



Paulus kirke ved Birkelunden i Oslo bispedømme. Foto: © Kerstin Mertens/Samfoto

1 Innledning

1 INNLEDNING

Den norske kirke er en evangelisk-luthersk folkekirke. Kirken vitner i ord og gjerning om frelse, frihet og håp i Jesus Kristus ved å være bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende. I flere hundre år var kirken en statskirke, som en integrert del av den norske staten, men gradvis har Den norske kirke blitt mer selvstendig. I et stadig mer mangfoldig, flerreligiøst og sekulært samfunn er dette på sin plass. Samtidig har Den norske kirke en særstilling blant de mange trossamfunnene i Norge. I Grunnlovens §16 omtales kirken som «Norges folkekirke», og er det trossamfunnet med klart størst andel av befolkningen som medlemmer.

Grunnlovens beskrivelse av kirken som folkekirke forplikter. Kirken er grunnleggende sett et fellesskap av døpte, og Den norske kirke er fortsatt en majoritetskirke, der to av tre velger å være medlemmer. Medlemsundersøkelser understreker at dåp, konfirmasjon, vielse og gravferd er store dager i nordmenns liv, der det store flertallet søker til kirken. Som folkekirke er Den norske kirke også til for folket i bredere forstand. Kirken har et gudegitt oppdrag i å forkynne evangeliet for folket, og et samfunnsoppdrag i å bidra med å forvalte Norges kristne arv. Ved katastrofer og ulykker åpnes kirkene, og kirkens ansatte involveres. Den norske kirke er en naturlig del av lokalsamfunnets bevissthet. Et grunnleggende kjennetegn ved Den norske kirke som folkekirke er at kirken er demokratisk oppbygd og styrt. Dette er et uttrykk for at alle kirkemedlemmer har et medansvar for kirkens felles liv og virksomhet.

Samfunnet har gjennomgått store endringer de siste tiårene, blant annet knyttet til demografi, bosettingsmønster, levevaner og religiøsitet. Kirken er i samfunnet og må forholde seg til dette. Det stilles stadig strengere krav til det å være arbeidsgiver, og til effektiv ressursbruk av offentlige midler. For kirken blir det dermed ekstra viktig å ta i bruk de mange mulighetene som ligger i ny kunnskap om ledelse og organisering, digitalisering og kompetanseutvikling for å virkeliggjøre kirkens oppdrag.

Den norske kirkes oppdrag virkeliggjøres ikke gjennom organisering alene. Likevel kan en hensiktsmessig organisering frigjøre flere ressurser til menneskemøter, skape bedre samhandling og legge til rette for et mer planmessig arbeid både i kirken lokalt og som helhet. En mer hensiktsmessig kirkelig organisering kan dermed faktisk gjøre det enklere for kirken å virkeliggjøre sitt oppdrag og bidra til at det kirkelige fellesskapet blir enda bedre og enda større. Felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner for alle i lokalkirken, og noe større fellesorganer, er en helt sentral del av dette.

Som folkekirke skal Den norske kirke være landsdekkende, med livskraftige menigheter i alle deler av landet og stort rom for lokalt selvstyre. Kirken er et fellesskap, men også grunnleggende sett lokal. Fordi kirken skal være til stede lokalt over hele landet, vil det alltid være ressurskrevende å realisere kirkens oppdrag. God bruk av kirkens ressurser er likevel godt både for medlemmene, de folkevalgte, de ansatte og de frivillige. Ny kirkelig organisering handler ikke om å gjøre Den norske kirke mer lik et konsern eller en annen sekulær organisasjon, men om å bruke de ressursene kirken til enhver tid rår over på best mulig måte.

Etter at Grunnloven ble endret i 2012, er Den norske kirke blitt tydeligere skilt fra staten. Fra 1. januar 2021 er den særlige lovgivningen om Den norske kirke bygget ned, og Kirkemøtet har myndighet til å bestemme hvordan kirken skal organiseres. Hovedutvalget leverer nå forslag til ny organisering av kirken. Rapporten peker på ulike løsningsforslag og konsekvenser, som vil være en del av beslutningsgrunnlaget for den videre prosessen i kirken.

1 Innledning

Oppbygning av rapporten

Utvalgets rapport har tre hoveddeler. Første del inneholder fire kapitler som handler om bakgrunn og dagens situasjon. Her gjennomgås hovedutvalgets arbeid, dagens organisering og ulike rammer for ny organisering: Både historien, kirkens identitet og oppdrag, og ulike faktorer som legger rammene for en ny organisering.

I del to presenteres sentrale tema for utredningen, med hovedvekt på prostifellesrådet. Her behandles blant annet ansvar og myndighet, arbeidsgiverorganisering, daglig ledelse og kirkelig demokrati, i tillegg til rettslig modell for organisering av arbeidsgiveransvaret.

I den tredje delen av rapporten gjøres det en helhetlig vurdering av ulike valg, som resulterer i utvalgets anbefalinger. Her presenteres også måloppnåelsen, ulike konsekvenser og risikovurderinger. Til slutt peker utvalget på valg knyttet til implementering og hvilke temaer som bør utredes videre.

Hovedutvalget har forsøkt å lage en sluttrapport som er lett tilgjengelig, også for lesere som ikke har inngående kjennskap til kirken fra før. Utvalget anerkjenner likevel at enkelte deler av utredningen er mer tekniske og kompliserte enn andre, og kan være tyngre å lese. Det gjelder for eksempel når det refereres til lovgivning, kirkeordning og andre juridiske dokumenter.

Underveis i rapporten henvises det til de fire delrapportene, disse ligger vedlagt rapporten. Fotnoter benyttes både til kildehenvisning og for å gi utfyllende informasjon.

Ordforklaringer og begreper

| | |
|--|---|
| Den norske kirke | Hele trossamfunnet Den norske kirke |
| Kirken | Viser til Den norske kirke som trossamfunn i Norge. De stedene det menes den verdensvide kirke, er dette presisert. |
| Rettssubjektet Den norske kirke (RDNK) | Rettssubjektet for Den norske kirke nasjonalt, opprettet 1. januar 2017 |
| Trossamfunnsloven | Gjeldende lovgivning for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, fra og med 01.01.2021 |
| Kirkeloven | Loven som gjaldt for Den norske kirke frem til 01.01.2021 |
| Kirkeordning | Den norske kirkes eget regelverk som inneholder overordnede bestemmelser om kirkens læregrunnlag, kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og kirkelige valgordninger. Vedtas av Kirkemøtet. |
| Barne- og familiedepartementet | Gjeldende departement for tros- og livssynssamfunnene |
| Sokn | Rettslig begrep for menigheten. Utgjør den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra den. Er et eget rettssubjekt. |
| Menighetsråd | Folkevalgt organ som treffer avgjørelser og opptre på vegne av soknet |
| Kirkelig fellestråd | Folkevalgt organ i kommuner med flere enn ett sokn, som blant annet skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene. |
| Prosti | Geografisk område i Den norske kirke, både nåværende og i en eventuell ny struktur. I dag finnes det 94 prostier. |
| Prostifellesråd | Foreslått navn på nytt folkevalgt organ |
| Prostiadministrasjon | Administrasjon/sekretariat for det folkevalgte organet, som utøver arbeidsgiveransvaret |
| Bispedømme | Geografisk område i Den norske kirke på regionnivå. I dag finnes det 11 bispedømmer. |
| Bispedømmeråd | Folkevalgt organ på bispedømmenivå |
| Bispedømmekontor | Sekretariatet til bispedømmeråd og biskop |
| Kirkerådet | Folkevalgt organ som leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå, som blant annet forbereder saker til Kirkemøtet og iverksetter Kirkemøtets beslutninger |

1 Innledning

| | |
|-------------------------|---|
| Kirkemøtet | Den norske kirkes øverste representative og besluttede organ, som blant annet fastsetter kirkens grunnlag og lære, og alle liturgier og gudstjenstlige bøker i kirken |
| Geistlig | Fellesbetegnelse på ordinerte prester (altså prester, proster og biskoper) |
| Synodal | En kirkeforfatning hvor kirken styres av et valgt kirkemøte (en synode) |
| Episkopal | En kirkeforfatning der biskopens lederansvar og tilsynsrolle spiller en vesentlig rolle i strukturen |
| Kongregasjonalistisk | En kirkeforfatning som legger hovedvekt på den enkelte menighets uavhengighet og selvstyre |
| Rettssubjekt | Enhver person eller virksomhet (f.eks. foreninger, aksjeselskaper, kommuner og organisasjoner) som har rettsevne. Det vil si at de kan ha rettigheter og plikter, ha rettslig handleevne, være part i søksmål. |
| Kirkefag | De tradisjonelle kirkelige fagområder (teologi, kirkemusikk, kateketikk, diakoni) |
| Tjenesteordning | En tjenesteordning er en nasjonal regulering av generelle bestemmelser om rettigheter og plikter som tilligger en stilling, og som både arbeidsgiver og arbeidstaker vil være bundet av. Diakon, kantor, kateket og prest er de fire vigslede stillingene i kirken. Disse har en tjenesteordning, og fengselsprest, prost og biskop har egne. |
| Virksomhetsoverdragelse | Overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen. |

2 HOVEDUTVALGETS ARBEID OG MANDAT

2.1 HOVEDUTVALGETS SAMMENSETNING OG ARBEID

Denne rapporten er resultat av et utvalgsarbeid fra november 2019 til mars 2021. I mars 2019 vedtok Kirkemøtet sin egen kirkeordning, og bad samtidig Kirkerådet «om så snart som mulig i kommende kirkemøteperiode å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning». I september 2019 vedtok Kirkerådet et mandat som er gjengitt i neste avsnitt,¹ og at utredningen skal sendes på bred høring før Kirkerådet oversender sitt forslag til Kirkemøtet.

Kirkerådets direktør oppnevnte et hovedutvalg for ny kirkelig organisering, som fikk i oppgave å levere på bestillingen i mandatet. Hovedutvalget har bestått av følgende representanter:

- Morten Müller-Nilssen (leder), konserndirektør i Vy
- Oddbjørn Eide, nestleder i styret i KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter og styremedlem i Norges kirkevergelag
- Martin Enstad, leder av Presteforeningen
- Torbjørn Backer Hjorthaug, avdelingsdirektør i Kulturdepartementet
- Marit Halvorsen Hougsnæs, administrerende direktør i KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter
- Anders Hovind, nestleder i Creo
- Ann Kristin Langeland, assisterende kommunedirektør i Volda og styremedlem i KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter
- Brit Skjelbred, leder av Nidaros bispedømmeråd og tidligere fylkesmann
- Bjørn Solberg, leder av Indre Østfold kirkelige fellesråd og leder av Eidsberg felles menighetsråd
- Tone Sønsterud, vararepresentant til Stortinget
- Olav Fykse Tveit, preses i Bispemøtet og biskop i Nidaros domprosti

Olav Fykse Tveit tilrådte som preses i Bispemøtet 10. mai 2020. Før dette var Bispemøtet representert i hovedutvalget av daværende preses Helga Haugland Byfuglien (ut januar 2020) og fungerende preses Atle Sommerfeldt (1. februar til 10. mai 2020).

Sekretariat og eksterne bidrag

Sekretariatet for hovedutvalget har bestått av:

- Inger Kari Stensrud (prosjektdirektør)
- Andreas Henriksen Aarflot
- Tyra Margrete Ekhaugen
- Anders Emil Kaldhol
- Kristian Bandlien Kraft
- Kristian Myhre

Konsulentselskapet PwC har bistått med konsekvensanalyser av utvalgets forslag, professor Ulla Schmidt fra Aarhus Universitet har bidratt med teologiske vurderinger, Agenda Kaupang med en kartlegging av dagens ressursbruk, Aon med vurderinger av pensjonsspørsmål og advokatfirmaet Hjort med juridiske vurderinger.

Arbeidsgrupper for særskilte temaer

Kirkerådsdirektøren nedsatte fire arbeidsgrupper for å utrede særskilte temaer for hovedutvalget:

- Arbeidsgruppe 1: Arbeidsgiverorganisering

¹ Mandatet og andre rammer for prosjektet er gitt i Kirkerådets sak KR 59/19 fra september 2019.

2 Hovedutvalgets arbeid og mandat

- Arbeidsgruppe 2: Biskopens rolle – tilsyn og ledelse
- Arbeidsgruppe 3: Kirkelig demokrati – kirkelige organers sammensetning og valgordninger til disse
- Arbeidsgruppe 4: Forholdet kirke – kommune

Arbeidsgruppene ble ledet av henholdsvis Marit Halvorsen Hougsnæs, Brit Skjelbred, Bjørn Solberg og Ann Kristin Langeland, alle medlemmer av hovedutvalget. Arbeidsgruppene hadde til sammen 33 medlemmer, se oversikter i vedlagte arbeidsgrupperapporter. Rapportene ble avlevert til hovedutvalget i september 2020.

Hovedutvalgets arbeid

Hovedutvalget har hatt 13 møter i perioden november 2019 til mars 2021. Den første delen av utvalgets arbeid bestod i informasjonsinnhenting for å få god innsikt i Den norske kirkes nåsituasjon og ulike workshoper om ny kirkelig organisering. Deretter brukte utvalget tid på å gå gjennom de fire arbeidsgrupperapportene, før utvalget startet arbeidet med egen rapport og sluttprodukt.

Møtene har vært gjennomført fysisk når det har vært mulig, men Covid-19-restriksjoner gjorde at møtene særlig i den siste delen av arbeidet måtte gjennomføres digitalt. Opprinnelig skulle utvalget levere utredningen til Kirkerådets direktør innen 1. januar 2021. Som følge av situasjonen med Covid-19 måtte denne fristen forskyves, og hovedutvalget leverte sin rapport 31. mars 2021.

Møter med involverte

Hovedutvalget har lagt stor vekt på å hente inn innspill fra aktører som blir berørt av en ny kirkelig organisering. Innspillmøter har vært en viktig del av dette arbeidet, både helt åpne møter og møter som har vært spesielt lagt til rette for ulike grupper i Den norske kirke. Covid-19 gjorde at innspillmøtene ble flyttet fra våren til høsten 2020, og at de ble gjennomført digitalt i stedet for fysisk. Den digitale møteformen gjorde at flere fikk mulighet til å delta enn det som ellers ville vært mulig, og til sammen deltok nærmere 3 000 personer. De digitale innspillmøtene har samtidig visse begrensninger som hovedutvalget har vært bevisst på. Gjennom store deler av arbeidet har en egen elektronisk innspillkanal åpnet for frie innspill fra de som måtte ønske dette, noe som har resultert i 64 innspill.

Hovedutvalget har i tillegg til åpne møter gjennomført møter med arbeidstakerorganisasjonene, Norges kirkevergelag, Presteforeningens representantskap, styret i KA, bispedømmerrådslederne, Kirkemøtet, Bispemøtet, arbeidsutvalget i nettverk for kirkelige fellesråd, verneombudskonferansen i rettssubjektet Den norske kirke, KS og enkelte andre berørte instanser. Formålet har vært å gi rom for innspill underveis i arbeidet, og møtene var ikke ment å erstatte formelle høringsinnspill eller være del av fagforeningenes formelle medbestemmelse. Hovedutvalget har forsøkt å gjennomføre disse møtene fysisk når det har vært mulig, men i enkelte faser av arbeidet innebar smittevernsrestriksjonene at møtene måtte gjennomføres digitalt.

2.2 MANDATET

Kirkerådet vedtok følgende målsetning og mandat for arbeidet med kirkelig organisering i KR 59/19.

«Ny kirkeordning skal:

- frigjøre mest mulig ressurser til møter med folk lokalt og tilstrekkelige ressurser til å få kirken til å henge godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt
- legge til rette for at kirken når ut med evangeliet til flest mulig mennesker
- legge til rette for at kirken oppfyller samfunnsoppdraget som en folkekirke for alle som vil være med og som tar vare på den kristne kulturarven
- være enkel og funksjonell – den skal inneholde nasjonal regulering av det som er nødvendig og forenkle der det er mulig
- inneholde en god balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte
- være fleksibel, ved å gjøre det mulig å tilpasse ordningene etter ulike behov
- ivareta behovene til kirkens mange aktører: folkevalgte, ansatte, frivillige og dem som søker kirkens tjenester

2 Hovedutvalgets arbeid og mandat

- gi økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt
- ha fokus på kirkas arbeidsoppgaver i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes
- sikre at Den norske kirke skal være en attraktiv og rekrutterende arbeidsplass med god ledelse.

(...)

Formålet med utredningen er å gi grunnlag for å treffe beslutning om fremtidig arbeidsgiverorganisering i Den norske kirke og gjøre andre tilpasninger og endringer i kirkeordningen.

Kirkerådet ønsker at utvalget særlig skal utrede mulige løsninger knyttet til et nytt, felles kirkelig organ på prostinivå, der dette fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirke. Utredningen skal bygge på det som kan være en egnet størrelse for fremtidig arbeidsgiverorganisering og skal ta utgangspunkt i dagens prostier og i ny kommunestruktur.

Arbeidet skal ha fokus på arbeidsoppgavene i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes. Utredningen konsentreres om arbeidsgiveransvar, med særlig fokus på arbeidsledelse og tilsetninger for alle som arbeider lokalt i kirken.

Med henblikk på formålet, skal følgende utredes:

- «Prostiråd/storfellesrådet» som fellesorgan for soknene og arbeidsgiverorgan for alle kirkelig tilsatte.
- Oppgavefordeling mellom menighetsrådene og det nye fellesorgan for soknene med utgangspunkt i Kirkemøtets tidligere føringer og bispedømmerådernes relasjon til det nye fellesorganet.
- Biskopens rolle i ny kirkeordning, herunder det nærmere innhold av biskopens ledelse og tilsyn. Forholdet mellom embete og råd på et nytt mellomnivå, herunder prostens rolle som kirkefaglig leder, må tydeliggjøres sammen med avklaring av biskopens rolle. Det skal utredes en tydelig sammenheng mellom biskopens, prostens og menighetsprestens tjeneste. Utredningen må se hen til de økumeniske avtaler Den norske kirke er forpliktet på.
- Ordning for daglig ledelse i «prostiråd/storfellesrådet».
- Bispedømmerådets rolle og funksjon. Bispedømmerådene skal bestå.
- Sammensetning av og valgordning for kirkelige organer som del av det kirkelige demokratiet. Direkte valg til kirkelige organer skal vektlegges.

Kirkerådet vil inngå avtale med et eksternt konsultantselskap som skal bidra i arbeidet med å utrede økonomiske og administrative konsekvenser ved det eller de løsningsforslag som fremmes.

Det skal leveres delutredninger til utvalget om følgende temaer:

1. Arbeidsgiverorganisering
2. Biskopens rolle – tilsyn og ledelse
3. Kirkelig demokrati – kirkelige organers sammensetning og valgordninger til disse
4. Forholdet kirke – kommune

Det skal gjennomføres innspillmøter og fagkonsultasjoner med sikte på bred involvering. Arbeidet skal skje i dialog med kirkelige organer og andre aktører i kirken. Ekspertise innen relevante fagområder som arbeidsrett, demokrati og økonomi – i tillegg til kirkerett, trekkes inn i arbeidet.»

Mandatet slår fast at det er et mål å komme frem til løsninger som kan få bredest mulig oppslutning.

2 Hovedutvalgets arbeid og mandat

2.3 HOVEDUTVALGETS FORSTÅELSE AV MANDATET

Hovedutvalget har valgt å holde seg strengt til mandatet fra Kirkerådet, og har brukt de fastsatte målene og problemstillingene aktivt gjennom hele arbeidet. Hovedutvalget har lagt vekt på å utforme en organisering som styrker soknene lokalt og sikrer deres selvstyre og handlekraft, samtidig som den bidrar til at Den norske kirke henger godt sammen vertikalt, fra soknet via prostiet og bispedømmet, til nasjonalt nivå.

Det har også vært viktig for hovedutvalget å gi en helhetlig fremstilling av Den norske kirke, for å få frem virkemåtene til de ulike sidene ved ny organisering, både lokalt og i kirken som helhet. Utvalget ønsker også at rapporten skal være tydelig og forståelig, blant annet slik at begrunnelsene for ulike valg kommer klart frem. Den norske kirkes evne til å løse sitt oppdrag på en god måte avhenger av mye mer enn organiseringen av arbeidsgiveransvaret i lokalkirken – og ofte er det i samspillet og detaljene at nøkkelen til en velfungerende organisering ligger.

I tråd med mandatet har hovedutvalget viet særlig oppmerksomhet til arbeidsoppgavene i soknet, og til organiseringen av arbeidsgiveransvar, arbeidsledelse og tilsetninger for alle som arbeider lokalt i kirken. Dette innebærer at problemstillinger knyttet til biskopens rolle og forholdet mellom kirke og kommune, altså temaene som ble utredet av arbeidsgruppe 2 og 4, drøftes i den grad de er direkte knyttet til spørsmålet om arbeidsgiverorganisering og nytt fellesorgan. Temaet arbeidsgiverorganisering, som ble utredet av arbeidsgruppe 1, drøftes mer inngående. Hovedutvalget har brukt arbeidsgruppene rapporter aktivt i arbeidet, og støtter mange av de vurderingene som er gjort der. Se også konkrete henvisninger fortløpende i rapporten. Arbeidsgruppene rapporter gir også flere detaljer enn det har vært rom for i utvalgets rapport, og hovedutvalget oppfordrer derfor til å oppsøke disse for mer detaljerte redegjørelser.

Mandatet fra Kirkerådet uttrykker ti mål for hovedutvalgets arbeid. Målene skal gi retning for arbeidet med ny kirkelig organisering, og gjenspeiler en forståelse av hvilke problemer en ny kirkelig organisering er ment å løse. Målene skal også kunne brukes til å vurdere nytten av hovedutvalgets forslag, både før de gjennomføres og etter at de eventuelt blir gjennomført. Hovedutvalget har tatt eierskap til målene gjennom å uttrykke dem i et målbilde med fem målformuleringer. Målbildet tar hensyn til hovedutvalgets forståelse av samfunnstrender og utfordringene med dagens system, beskrevet i kapittel 3 og 4.

Målbildet er også basert på en forståelse av at Kirkemøtet gjennom de siste tiårenes kirkelige arbeid med reformer har hatt som sentralt mål å styrke soknet og menighetsrådet.² Samtidig er soknene uløselig knyttet sammen, og til trossamfunnet Den norske kirke. Menighetene hører til i et prosti og i et bispedømme, og de står under tilsyn av en biskop. Kirkemøtet skal som Den norske kirkes øverste representative organ ivareta den helheten og sammenhengen som lokalkirken hører hjemme i. Kirkeordningen skal balansere selvstendighet med helhet og sammenheng, og den skal legge til rette for et godt samvirke mellom sokn, biskop og rådsstruktur.³

² Kirkemøtet 2006 uttalte at «[e]n kirkeordning må understreke og styrke soknernes betydning og innflytelse i hele kirkens organisasjon», noe som Kirkemøtet 2007 gjentok som et av hovedprinsippene og en av føringene for utarbeidelse av kirkeordning for Den norske kirke. I 2013 ga Kirkemøtet uttrykk for at det «er opptatt av at forståelsen av soknet som grunnenhet blir ivaretatt i arbeidet med en fremtidig kirkeordning». Kirkemøtet 2016 bad Kirkerådet fortsette arbeidet med en fremtidig kirkeordning for Den norske kirke som kan erstatte den nåværende lovregulering av kirkens organisering, og uttalte i den sammenheng at «Kirkemøtet (...) har som premiss at den lokale kirke styrkes». Samtidig gav Kirkemøtet en føring om at «menighetsrådets rolle ved tilsetning av alle stillinger styrkes» [og at «oppgavefordelingen mellom fellesrådene og menighetsrådene endres slik at menighetsrådenes innflytelse styrkes»].

³ Kirkemøtet 2004 vektla i uttalelsen om Den norske kirkes identitet og oppdrag at menighetene hører hjemme i en større sammenheng, at den grunnleggende formålsbestemmelsen for menighetene gjenfinnes regionalt og nasjonalt, og at organene på ulike nivåer har et samordningsansvar. I sak KM 08/05 utalte Kirkemøtet at et nytt organisatorisk mellomnivå må balansere «den lokale tilhørighet med mulighet for strategisk samordning og forvaltningsmessig kompetanse». Også i sakene KM 08/06 og 08/07 pekte Kirkemøtet på soknets grunnleggende funksjoner og ansvar, samtidig som det ble understreket at kirkeordningen må ivareta helhet og sammenheng, legge til rette for samvirke mellom organer, nivåer og tjenester og balansere de kongregasjonistiske, synodale og episkopale elementene. Slike hensyn, og Kirkemøtets rolle som øverste representative organ i trossamfunnet, ble også fremhevet i Kirkemøtets høringsuttalelse til ny trossamfunnslov, se sak KM 10/18.

2 Hovedutvalgets arbeid og mandat

Målbildet er bygget opp slik at det i fem hovedmål beskriver kirken slik utvalget vil at den skal være i årene som kommer. Noen elementer er mål i tradisjonell forstand, om hva som ønskes oppnådd, mens andre elementer er med for å minne om hva utvalget ikke ønsker å miste med ny organisering. Målbildet fanger opp og utfyller de ti målene i Kirkerådets mandat.

I kapittel 9 operasjonaliseres målbildet for å kunne vurdere hvorvidt ny organisering oppnår disse målformuleringene.

En folkekirke i hele landet

Den norske kirke er en kirke som er til stede i hele landet og oppfyller samfunnsoppdraget om å være folkekirke. Over hele landet er kirken en attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte ansatte. Den norske kirke formidler evangeliet gjennom ord og handling, og er med på å forvalte den kristne kulturarven.

Kirken står sterkt lokalt

Soknet er den kirkelige grunnenhet. Det er lokalt at kirken deler evangeliet og får nære møter med medlemmer, frivillige og de som søker kirkens tjenester. Fleksible strukturer sikrer lokalt handlingsrom innenfor nasjonale rammer, slik at kirken til enhver tid er godt tilpasset lokale forhold.

Avklarte roller og mandat

Den norske kirke har både folkevalgte, frivillige og ansatte som bidrar til drift og utvikling av kirken. Alle disse opplever trygghet i rollen ved at det er definert hvilken rolle og hvilket mandat den enkelte har. Strukturen har et godt samvirke mellom embete og råd, og sammensetningen av ulike organ er gjennomtenkt og begrunnet.

God ledelse på alle nivå

Kirken har god, strategisk, folkevalgt og faglig ledelse på alle nivå, slik at kirkens ansatte har det bra på jobb og får brukt sin kompetanse. Frivillige opplever god oppfølging og involvering. Nasjonal ledelse gir retning og rammer for hele kirken, og bidrar til at kirken henger sammen lokalt, regionalt og nasjonalt. Det er et velfungerende strategiarbeid mellom nivåer, og prosesser for medvirkning.

God ressursutnyttelse

For å nå bredest mulig ut med kirkens budskap brukes menneskelige og økonomiske ressurser på best mulig måte. På denne måten er man i kirken gode forvaltere ved å unngå dobbeltarbeid, samle kompetanse og frigjøre ressurser til kirkelig tilstedeværelse lokalt.

2.4 AVGRENSNINGER

Mandatet som er gitt fra Kirkerådet fanger opp de temaene som hovedutvalget vurderer som viktigst, og vies oppmerksomhet i rapporten. Det er likevel behov for å avgrense hvilke temaer utredningen ikke berører, men som hovedutvalget ser kan ha innvirkning på ny kirkelig organisering. Noen avgrensninger presenteres her, og de nevnes også i kapittel 13, der det pekes på temaer som bør utredes videre frem mot implementering av ny kirkelig organisering.

Finansiering

Dagens finansiering av Den norske kirke legges til grunn, slik den er vedtatt i trossamfunnsloven med to finansieringskilder. Et bredt flertall på Stortinget gikk inn for dette, og det ligger som et premiss for utvalgets arbeid. Hovedutvalget ser at endret organisering av kirken kan gi konsekvenser for økonomistyring, regnskapsføring, disponeringsrett mv., som bør vurderes utredet i det videre arbeidet.

Inndelingen av prostier og sokn

Ved en eventuell etablering av nye fellesorganer, er det etter utvalgets vurdering naturlig å ta utgangspunkt i prostinivået, men også å gå kritisk igjennom dagens inndeling av prostier. Størrelsen på prostiene i form av både antall medlemmer, ansatte og geografi, kan ha mye å si for hvordan ny kirkelig organisering vil virke. Det samme gjelder hvordan prostiene passer med andre eksisterende regionale inndelinger, for eksempel i form av

2 Hovedutvalgets arbeid og mandat

kommunesamarbeid. Soknenes størrelse vil også ha betydning for hvordan ny kirkelig organisering kan virke, men eventuelle endringer i sokneinndelingen kan gjøres løsrevet fra implementeringen av ny organisering. Hovedutvalget behandler disse spørsmålene på overordnet nivå i avsnitt 12.2, og peker på at dette er noe som må utredes videre.

Bispedømmenivåets roller og oppgaver

Dersom bispedømmenivået ikke skal ha arbeidsgiveransvar for prester og proster på samme måte som i dag, skaper dette behov for å gå igjennom rollene og oppgaveporteføljene til både bispedømmerådet og de ansatte på bispedømmekontoret på nytt. Et tema i denne sammenhengen er bispedømmenivåets rolle i arbeidet med kompetanseheving i Den norske kirke, og forholdet mellom de som gjør dette på lokalt og nasjonalt nivå i dag.

Hvordan de ulike instansene på bispedømmenivået konkret vil bli påvirket av ny organisering, og hvilke roller og oppgaver de bør ha, vil avhenge av hvordan organiseringen av arbeidsgiveransvaret operasjonaliseres i ny organisering. Hovedutvalget har derfor bare drøftet spørsmålene overordnet, se avsnitt og særskilt om behovet for en gjennomgang av de ulike nivåene som kompetanseorganer i kapittel 13.

Organisering og ledelse av den enkelte arbeidsplass lokalt

Hovedutvalget anerkjenner at organiseringen og ledelsen av arbeidsplassene i det enkelte sokn/kontorsted kan ha stor betydning for både lokalkirkens arbeid og den enkelte ansatte. Utvalget ser behov for mer kunnskap om dagens praksis og erfaringer før det kan stilles krav og gis anbefalinger.

3 Rammer for ny organisering

3 RAMMER FOR NY ORGANISERING

Organiseringen av Den norske kirke må skje innenfor visse rammer. Historien, kirkens identitet og oppdrag, geografiske forhold, trender og statlig lovregulering er med på å legge føringer for hvordan kirken kan og bør organiseres for å ivareta sitt oppdrag på best mulig måte også i fremtiden.

3.1 HISTORISKE LINJER

Dagens organisering av kirken er blitt til gjennom historien, med ulike formelle og uformelle prosesser. Hovedutvalget vil gjøre rede for noen historiske utviklingstrekk som viser hvordan Den norske kirke har blitt et selvstendig trossamfunn. Dette har vært med på å danne bakgrunnen for utvalgets arbeid. Bøndene hadde fra gammelt av ansvar for å bygge kirker, samt å lønne prest og biskop gjennom tiende, og lokalsamfunnene vedlikeholdt kirkebyggene. Prester ble sendt for å tjenestegjøre i dem, og med noen få unntak var prestene de eneste som jobbet i kirken. Etter reformasjonen var prestene en del av kongens embetsverk over hele landet. Kirke og stat ble sammenvevd, og kirken tok initiativ til skoler og stell av syke allerede i middelalderen

Gjennom de siste 200 årene er kirken gradvis blitt utviklet som organisasjon. Det har kommet flere ansatte og organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Nye lover og nye organer har vært viktige skritt på veien mot en selvstendig kirke. Særlig fra og med 1997 er det en historie om kirken som blir en selvstendig organisasjon, atskilt fra kommunen og staten. Ulike vedtak i storting og Kirkemøte danner grunnlaget for hovedutvalgets arbeid med ny kirkelig organisering. En utfyllende oversikt over historiske utviklingstrekk og vedtak, særlig etter 1997, finnes i vedlegg 5.

En viktig milepæl i selvstendigheten var den nye kirkeloven som trådte i kraft i 1997, som klargjorde soknets rettslige stilling som et selvstendig rettssubjekt, atskilt fra kommunene. De som var lokalkirkelig ansatte (kirkemusikere, kirketjenere osv.) hadde ulike ordninger for tilsetning mv., hvor menighetsrådet, fellesrådet, kommunestyret, biskop og bispedømmerådet hadde tilsetningsmyndighet og instruksmyndighet. Fra 1997 ble tilsetningsmyndigheten og arbeidsgiveransvaret overført til det kirkelige fellesrådet. Kateketer som var statsansatt ble også overført til fellesrådene. Prestene fortsatte å ha staten som sin arbeidsgiver. En annen viktig milepæl var at myndigheten til å tilsette menighetsprester ble delegert til bispedømmerådene fra 1989. De to arbeidsgiverlinjene i lokalkirken fikk dermed den formen de fortsatt har i dag: Menighetsprestene ansettes på bispedømmenivå, mens de andre ansettes lokalt. I tillegg kommer enkelte menighetsprester, diakoner mv. som ansettes av den enkelte menighet, og spesialprester med ulike ansettelsesforhold.

Et kirkelig utvalg leverte i 2002 rapporten *Samme kirke – ny ordning* som gav ny retning til diskusjonen om å skille stat og kirke. Et statlig utvalg fulgte opp med vidtgående forslag om endringer i statskirkeordningen i sin rapport i 2006.⁴ I 2008 inngikk partiene på Stortinget en avtale om endringer i statskirkeordningen.

Dette kirkeforliket ble i årene etterpå fulgt opp av Stortinget og Kirkemøtet, blant annet gjennom en demokratireform i Den norske kirke. Stortinget vedtok også omfattende endringer i grunnlovsbestemmelsene om statskirkeordningen i 2012, blant annet slik at myndigheten til å tilsette proster og biskoper ble overført fra Kongen i statsråd til henholdsvis bispedømmerådene og Kirkerådet.

Med virkning fra 1. januar 2017 ble rettssubjektet Den norske kirke (RDNK) opprettet ved endringer i kirkeloven. Samtidig ble prester, proster, biskoper og tilsatte ved sekretariatene til bispedømmerådet og Kirkerådet overført fra staten til det nye rettssubjektet, med Kirkemøtet som den øverste arbeidsgivermyndigheten.

Allerede i 2005 vedtok Kirkemøtet målsettingen om felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning.⁵ Målsettingen ble bekreftet på Kirkemøtet i 2013, og Kirkerådet ble bedt om å fortsette arbeidet med ny kirkeordning

⁴ NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke

⁵ KM 08/05.

3 Rammer for ny organisering

når ny rammelov for Den norske kirke ble vedtatt av Stortinget. I 2015 og 2016 behandlet Kirkemøtet saker som forberedte organisasjonen på skillet mellom stat og kirke fra 2017, og kirkeordningen etter dette.

I 2016 behandlet Kirkemøtet tre hovedveivalg for fremtidig organisering i kirken (KM 08/16), hvor det vedtok å gå inn for et alternativ med *samordnet arbeidsgiverorganisering*, samtidig som de fastholdt målsetningen om et felles arbeidsgiveransvar senere, uten å ta stilling til hvilket nivå det skal være på. I etterkant vurderte Kirkerådet og kirkemøtekomiteen at det ikke var hensiktsmessig å følge opp KM-vedtaket om en modell for samordnet arbeidsgiverorganisering, men bad derfor i stedet om at Kirkerådet skulle komme tilbake til Kirkemøtet så snart som mulig med et forslag til fremtidig arbeidsgiverorganisering.

Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) ble sendt på høring høsten 2017 og vedtatt i april 2020. Loven trådte i kraft 1. januar 2021. Trossamfunnsloven inneholder et kapittel med rammelovgivning for Den norske kirke. Her tydeliggjøres kirkens selvstendighet når den gir Kirkemøtet ansvar for å fastsette hvordan kirken skal organiseres: «Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene».⁶

Dermed har det skjedd et paradigmeskifte i selvstendigjøringen av kirken. Fra at staten regulerte kirkens organisasjon i lov, gjennom en gradvis lovbasert selvstendigjøring, til at Den norske kirke nå er et selvstendig trossamfunn med en egen organisasjon. Den norske kirke står nå fritt til selv å fastsette bestemmelser om kirkens organisering på den måten som er mest hensiktsmessig.

3.2 KIRKEFORSTÅELSE

3.2.1 Den norske kirkes identitet og oppdrag

Den norske kirke forstår seg selv som en bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende folkekirke.⁷ En fornyet gjennomtenkning av kirkens organisasjon må ta utgangspunkt i denne bestemmelsen av Den norske kirkes identitet og oppdrag.

Den norske kirke bekjenner troen på den treenige Gud, Fader, Sønn og Hellig Ånd; Gud som skaper, frelser og livgiver. I bekjennelsen til Gud som Hellig Ånd og livgiver bekjennes også troen på «én hellig, apostolisk og allmenn kirke». Kirken springer ut av Guds livgivende handling gjennom Jesu liv, død og oppstandelse, hvor det skapes et nytt fellesskap mellom Gud og mennesker, og mennesker imellom. Den norske kirke er et uttrykk for den verdensvide kirke som står i en ubrutt historisk sammenheng med den første kristne kirke.

Den norske kirke har derfor en identitet og et oppdrag som er gitt i evangeliet om Guds nåde og kjærlighet til alle mennesker. Den skapes ved evangeliet, og lever og fornyes gjennom ord og sakrament. Kirken er grunnleggende sett et fellesskap av mennesker som er døpt. Kroppen er et bibelsk bilde på forholdet mellom Kristus og kirkens medlemmer og ulike tjenester. De hører sammen som lemmer på en kropp, og er ikke en sammenslutning av likesinnede i kraft av å ha felles interesser eller fordi de er blitt enige om et verdigrunnlag.

Slik Den norske kirke selv er blitt til og lever av evangeliet om Guds nåde, har den som oppdrag å forkynne evangeliet som et budskap til frelse, trøst og håp og et kall til liv i kjærlighet. Dette skjer gjennom forkynnelse av evangeliet i ord og handling, og gjennom dåp og nattverd der mennesker får del i Guds nåde og tas inn i og fornyes i fellesskap med Gud og med hverandre. Som folkekirke forstår Den norske kirke sitt oppdrag å være landsdekkende og til stede overalt med forkynnelsen av evangeliet, og som forsamlingen om ord og sakrament.

I Den norske kirke som en luthersk kirke er det derfor lagt vekt både på tjenesten med å forvalte ord og sakrament, og det allmenne prestedømme. Alle dømte har rett til og ansvar for å dele evangeliet, og dermed også til å dele ansvar i og for menighet og kirke. Ut fra vår lutherske tradisjon er kirkens oppdrag gitt til alle dømte medlemmer, med

⁶ Paragraf 12 andre ledd.

⁷ "Den norske kirkes identitet og oppdrag", Kirkemøtet 2004, også lagt til grunn i senere visjonsdokumenter, jf. sak KM 11/04.

3 Rammer for ny organisering

basis i det allmenne prestedømme. All kirkelig organisering må derfor ses i lys av hva som bidrar til at menigheten kan realisere sitt oppdrag.

Menigheten forstått som en levende organisme har bruk for mange ulike tjenester med forkynnelse, musikk, undervisning, diakonalt arbeid, og å organisere og samordne både de faste tjenester og det frivillige arbeid.

Som bekjennende kirke er Den norske kirke derfor også åpen. Fordi den bekjenner en Gud som gir nytt liv og frelse til alle mennesker, skal den favne mennesker på tvers av skillelinjer og forhold som kan virke ekskluderende. Som bekjennende folkekirke i Norge skal Den norske kirke sikre at alle mennesker overalt i Norge kan møte evangeliet i ord og handling, bære barna sine til dåp, samles om nattverdbordet til tilgivelse, fellesskap og nytt liv, utvikle og tilegne seg kunnskap om kristen tro, og få del i kirkens tradisjon og kultur.

Som bekjennende kirke er Den norske kirke også en tjenende kirke. Den skal tjene mennesker og samfunn med evangeliet i ord og handling. Diakonal innsats er for alle mennesker i alle slags livssituasjoner. Den møter mennesker i ulike former for kriser med ulike behov. Kirken tjener også det samfunnet den er en del av og hører til i, både lokalt, nasjonalt og globalt. Som tjenende skal den være med å bygge gode samfunn sammen med andre aktører. Både gjennom å styrke frivillighet og deltakelse i sivilsamfunn, og gjennom samhandling med politiske myndigheter og andre aktører, kan den bidra til å bygge gode lokalmiljø for menneskers hverdag. Som tjenende er Den norske kirke også kulturbærer som tar vare på og gir videre kultur og tradisjon lokalt og nasjonalt. Uten båndene til staten som kirken hadde tidligere, må denne samfunnsmessige og kulturelle betydningen og relevansen bygges på andre og kanskje nye måter, som ett trossamfunn med mange ulike uttrykk.

Som en misjonerende kirke deler Den norske kirke evangeliet og kaller mennesker til dåp og tro, og til et liv i Guds kjærlighet. Det har den alltid gjort, og det har kommet til uttrykk på ulike måter. Med nye utfordringer som synkende dåpstall og mindre oppslutning om gudstjenester, må denne siden av kirkens oppdrag utvikles videre i alle menigheter og i Den norske kirke som en landsdekkende kirke. Engasjement for og evne til dialog og samtale med mennesker og grupper med en annen religiøs eller livssynsmessig bakgrunn, er også en viktig del av kirkens selvforståelse og oppdrag.

3.2.2 Sammenhenger mellom kirkeforståelse og organisering

Den norske kirkes selvforståelse som bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende folkekirke peker på noen uoppgivelige hensyn og legger noen premisser for kirkelig organisering. Sammenhengen mellom det kirken er lokalt og det den er som et større fellesskap kommer her til uttrykk. Kirken blir til ved det som kommer til menneskene og som den verdensvide kirke deler i det ene og samme evangelium. Likevel er kirken til stede og kommer først og fremst til uttrykk lokalt. Fellesskapet om ord og sakrament der Gud skaper og fornyer sin kirke, er først og fremst et lokalt fellesskap, der mennesker møter evangeliets trøst og omsorg i ord og handling, og får nytt livsmot i sin konkrete hverdag. Her hører alle døpte til, og her innbys alle mennesker til å være med, på tvers av de forskjeller som ellers skiller mennesker fra hverandre. Kirken kan på en spesiell måte være åpen og tjenende til stede der mennesker bor, arbeider og lever sine liv. I et samfunn med større mobilitet, med mange måter å kommunisere på gjennom ulike digitale plattformer, blir det også flere muligheter for å formidle evangeliet og til å være en synlig kirke både lokalt og nasjonalt.

Det er en stor og ressurskrevende oppgave for Den norske kirke å være landsdekkende, men uten en slik målsetting kan den ikke fullføre sitt oppdrag som en bekjennende kirke, og heller ikke en åpen, tjenende og misjonerende kirke i Norge.

For å kunne fylle sin identitet og sitt oppdrag slik det her er beskrevet, trenger kirken gode strukturer og ordninger lokalt, regionalt og nasjonalt, og en god samhandling mellom dem med tanke på å fylle hele kirkens mandat. Den trenger også en tjenlig og praktisk organisering med tanke på geografi, demografi og behov for samordning av de lokale og nasjonale ressurser som er tilgjengelige. Strukturene må styrke sammenhengen mellom de ulike tjenester og alle medlemmers ansvar for kirken og dens oppgave.

3 Rammer for ny organisering

Slik Den norske kirke er etablert og har utviklet seg gjennom generasjoner som både en lokal og nasjonal kirke organisert i bispedømmer, og ved å gå gjennom ulike reformer, har den fått en organisasjon og ledelse med tre ulike dimensjoner og strukturer som hver på sin måte uttrykker dens identitet. Kirken har og ledes gjennom kongregasjonalistiske, synodale og episkopale strukturer i samspill med hverandre. Dette har Den norske kirke til felles med mange lutherske og andre kirker som har en liknende historie og læremessig profil. Kirkens organisering vil fortsatt måtte avspeile et slikt samspill, men med et særlig blikk på hvordan kirkens oppdrag med evangeliet kan utføres overalt på en best mulig måte. Dette samspillet er i Den norske kirke også blitt beskrevet som samvirke mellom embete og råd.

For organiseringen betyr det at ledelse av kirken må ha lokal forankring. Den lokale kirke må gjennom ledelse av de mennesker som er satt til å utføre oppgavene og i forvaltning av de ulike ressurser kunne forme sin måte å være kirke lokalt på. Det betyr også at den må være demokratisk forankret i den lokale kirkes valgte råd. Dette henger sammen med forståelsen av alle døptes rett til og ansvar for å lede menighet og kirke. Samtidig må ledelsen lokalt gjøre det mulig å rekruttere, motivere og lede medarbeidere til tjeneste og innsats lokalt, og gi dem gode arbeidsvilkår og arbeidsfellesskap. Den lokale kirke forutsetter derfor en lokalt forankret, demokratisk basert ledelse, som samtidig er administrativt og kirkefaglig sterk nok til å rekruttere, motivere og lede kirkens medarbeidere og frivillige. Dette er uttrykt ved at soknene er kirkens grunnenhet, og menighetsrådet opptre på soknets vegne. Men de andre strukturer og tjenester i kirken har også sin basis og er til tjeneste for livet i soknet. Det gjelder de vigslede tjenester og de valgte organer. Den lokale kirke trenger felles, synodale organer som gir felles regler, strukturer og fordeler felles ressurser, og ledelse gjennom det biskoppelige tilsyn med livet i menighetene og de som er satt til tjeneste der.

At kirken er bekjennende, åpen, tjenende og misjonerende gjelder derfor ikke bare den enkelte menighet hver for seg, men slik de hører sammen i Den norske kirke. Når den treenige Gud bekjennes lokalt i gudstjeneste og ved menneskers dåp, så bekjennes det sammen med hele kirken, også med den verdensvide kirke i ulike konfesjoner og på alle kontinenter. Oppdraget utføres både lokalt og i en større sammenheng. Det deles sammen med andre sokn, i bispedømmet og i kirken nasjonalt, men også i det større økumeniske fellesskap.

Bispeembetet og biskopenes tilsyn med de lokale menigheter har vært en del av kirkens struktur siden oldkirken. Det er der for å inspirere, rettledende og verne om kirkens tro og liv lokalt. Det skjer gjennom vigsling av medarbeidere, gjennom veiledning, støtte og om nødvendig tilrettevisning. Det er et uttrykk for at sokn og menigheter hører sammen i bispedømmet, i Den norske kirke og med hele den verdensvide kirke.

Sammenhengen mellom det lokale og det videre fellesskap uttrykkes i Den norske kirkes synodale og valgte organer også på fellesnivå for soknene, i bispedømmene og nasjonalt i Kirkemøtet. Kirken ledes gjennom organ valgt av medlemmer i alle kirkens sokn, for eksempel når det gjelder liturgier, gudstjenestelige bøker og salmebok, valgordninger og tjenesteordninger, felles strategier og planverk. Ledelse i og av den lokale kirke må stå i en organisk sammenheng med denne ledelse av og ved soknene i fellesskap, gjennom dets valgte nasjonale råd.

At Den norske kirke er åpen, bekjennende og tjenende også overfor det samfunn den er en del av lokalt og nasjonalt, forutsetter også relasjoner for samhandling og samskapelse med andre aktører i offentlig sektor så vel som sivilsamfunn, og å utforme kritiske og konstruktive bidrag til utvikling av det norske samfunnet lokalt og nasjonalt.

3.3 GEOGRAFISKE FORHOLD OG BOSETTINGSMØNSTRE

Norge er et langstrakt land med variert geografi og bosetning. I enkelte deler av Norge bor det få mennesker spredt med store avstander, mens andre deler er tett befolket i urbane byområder. Kirken skal være der for alle, uavhengig av om en bor i en liten fjellbygd, en storby eller på en øy uten veiforbindelse. Et av de viktigste målene for Den norske kirke er nettopp å være landsdekkende kirke med tilbud til alle. Norges geografi legger noen premisser for hvordan dette kan gjøres, og legger noen rammer for hvordan kirken kan organisere seg. Det er to viktige konsekvenser man kan trekke ut av dette. Det første er at kirken ikke alltid kan organisere seg etter hva som er mest

3 Rammer for ny organisering

effektivt. Det er et mål i seg selv å tilby kirkelige tjenester til alle selv om dette kan være kostbart. Den andre viktige konsekvensen av Norges geografi er at en kirkelig organisering må være tilstrekkelig fleksibel.

Siden det er stor variasjon i geografiske forutsetninger, bør man utvikle en modell som gir rom for variasjon i lokalkirken. De geografiske og demografiske rammene har hatt stor betydning for hvordan kirken er organisert i dag. Det er i dag 1164 sokn, 348 fellesråd, 94 geografiske prosti⁸ og 11 bispedømmer. Disse nivåene har ulike forutsetninger som har betydning for hvordan de organiserer seg – dette gjelder spesielt sokn og fellesråd. Dette kan konkretiseres ved å se på kirken i Bergen og Røyrvik kommune. Bergen kirkelige fellesråd har ansvar for ca. 190 000 medlemmer fordelt på 25 sokn. I Røyrvik er det ett sokn med ca. 400 medlemmer, som dekker et geografisk område som er over tre ganger så stort som Bergen. Røyrvik har mindre enn ett årsverk ansatt av menighetsrådet, mens Bergen kirkelige fellesråd har over 70 årsverk. Det er andre problemstillinger som gjelder for Røyrvik enn for Bergen. Eksemplet med Bergen og Røyrvik tydeliggjør hvordan kirken i dag preges av en variert geografi, som gjør at kirken lokalt blir svært mangfoldig. En ny organisering må derfor gi tilstrekkelig fleksibilitet med tanke på oppgaver og ansvar.

Eksisterende strukturer i samfunnet er viktige rammer for en ny kirkelig organisering, for hvordan nye prostifellesråd bør organiseres. Det finnes 356 kommuner etter kommunereformen, som etter regionreformen er fordelt på 11 fylker. Kommunene finansierer lokalkirken og derfor er kommunestrukturen viktig å ta hensyn til. I tillegg til disse inndelingene er dagens prostier med på å gi retning for hva som kan være rammene for opprettelsen av et nytt kirkelig organ.

Nye prostifellesråd vil mange steder være kommuneoverskridende, og derfor bør eksisterende kommuneoverskridende strukturer vurderes i arbeidet. Eksempler på dette er interkommunale samarbeid, regionråd og bo- og arbeidsmarkedsregioner. I 2013 var det om lag 850 ulike formelle interkommunale samarbeid⁹, og i 2018 var det om lag 66 operative regionråd¹⁰, som er kjente størrelser med samarbeid på tvers av kommunegrensene. En annen viktig ramme for arbeidet er naturlige områder hvor mennesker bor og arbeider. Transportøkonomisk institutt har utarbeidet en inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner som gir 159 slike områder.¹¹

3.4 TRENDER OG UTVIKLINGSTREKK I SAMFUNNET

Den norske kirke er en integrert del av samfunnet. Trender og utviklingstrekk utenfor kirken kan ha stor betydning for kirkens evne til å gjennomføre sitt oppdrag, men også for hvordan kirken kan og bør organiseres. I dette kapitlet peker utvalget på noen trender og utviklingstrekk som utvalget ser som særlig viktige i arbeidet med ny kirkelig organisering, riktignok uten ambisjon om å gi en fullstendig analyse.

Det livssynsåpne samfunn

Norge har de siste tiårene beveget seg fra å være et relativt ensartet samfunn til å bli et livssynsåpent samfunn, med mer mangfold.¹² Det religiøse livet preges i dag av en sterk kristen arv på den ene siden, og et større tros- og livssynsmessig mangfold og sekularisering på den andre. Andre viktige trender er økt individualisme og mer åpenhet og diskusjon om religion i det offentlige rom, og at religion ikke bare ses som en privatsak. Det er tendenser til mer polarisering i samfunnet, og dette kan i noen grad skyldes konflikt mellom ulike religioner og trosretninger, riktignok dempet gjennom omfattende arbeid med tros- og livssynsdialog.

Sekularisering og livssynsmangfold utfordrer kirken på å tiltrekke seg og beholde medlemmer. I dag har Den norske kirke en medlemsandel på ca. 70 prosent av befolkningen. I 2030 anslås medlemsandelen å være redusert til ca. 60

⁸ I tillegg har Den norske kirke et ikke-geografisk prosti: Døveprostiet. Se mer om dette i avsnitt 5.10.2.

⁹ KS: [Introduksjonshefte interkommunalt samarbeid](#). Kommunereformen har antakelig redusert antallet noe siden den gang.

¹⁰ NIVI: [Rapport – Regionråd i Norge](#)

¹¹ TØI: [Inndeling i BA-regioner 2020](#)

¹² Prop 130 L (2018-19) Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) s. 9

3 Rammer for ny organisering

prosent.¹³ Samtidig er det trekk som peker i en annen retning: I 2019 oppgav hele 87 prosent av de spurte medlemmene at de hadde besøkt kirken en eller flere ganger siste år, og et stort flertall av medlemmene er positive eller nøytrale til kirken.¹⁴ Økt polarisering i samfunnet kan kreve at kirken tar tydeligere stilling i vanskelige spørsmål, som må balanseres mot ønsket om å være en åpen og inkluderende folkekirke.

Urbanisering endrer kirkelandskapet

Veksten som ventes i folketallet fremover antas først og fremst å komme i sentrale strøk, mens mange distriktskommuner får nedgang i folketallet.¹⁵ Distriktskommunene ventes også å bli rammet hardere av trenden med aldrende befolkning som blant annet vil gi kommunene lavere skatteinntang.¹⁶

Med endringer i befolkningsmønster endres også kirkebruken. Når det etableres nye bydeler eller lokalsamfunn utvides, oppstår behovet for nye kirker. På motsatt side kan nedgang i folketall gi færre besøk i mange kirker, redusert finansieringsgrunnlag og svekket tilbud. Befolkningsnedgang betyr ikke nødvendigvis at det lokale eierskapet til lokalkirken blir svakere. I mange lokalsamfunn oppleves lokalkirken som den siste «offentlige» institusjonen som er igjen, etter at andre viktige identitetsmarkører og møtesteder som skole og nærbutikk er lagt ned. Mange steder er det derfor stort eierskap til kirke og menighet.

En gjennomgang av soknestrukturen inngår ikke i utvalgets mandat. Trendene kan likevel være viktige for en ny kirkelig organisering fordi de kan gi enda større variasjon i hva det vil si å være lokalkirke fremover.

Digitalisering åpner for nye muligheter

Digitalisering er i ferd med å gi store endringer i kirkens virksomhet, og som på andre områder er utviklingen fremover svært usikker. Stadig flere oppgaver løses digitalt av både ansatte, folkevalgte og frivillige. Kirkens medlemmer kan selv delta mer aktivt i oppgaveløsingen, og oppgaver som tidligere måtte løses fysisk lokalt kan nå løses i en stedsuavhengig «sky». Digitaliseringen gir også nye muligheter når det gjelder formidling av kirkens budskap. Gudstjenester, andakter og konserter kan sendes direkte, og trosopplæring kan skje gjennom digitale verktøy. Digitaliseringen kan føre med seg positive endringer for Den norske kirke, for eksempel mer effektiv ressursbruk i samhandling og mer direkte kontakt med det enkelte medlem. Samtidig blir kirken del av en stadig større konkurranse om digital oppmerksomhet.

En svakere offentlig økonomi vil utfordre alle tilskuddsmottakere

Fremskrivninger viser tydelig at Norges offentlige økonomi vil bli strammere fremover, blant annet som følge av lavere oljeinntekter og en aldrende befolkning.¹⁷ Mange kommuner opplever en strammere økonomisk situasjon allerede. Trendene møtes med krav om effektivisering av offentlig sektor, og konkrete innsparingstiltak som i staten gir seg utslag i såkalte områdegjennomganger og mer generelle kutt i bevilgningene. På lik linje med andre mottakere av offentlige tilskudd må kirken på samme måte som i dag, også i fremtiden være forberedt på å vise stat og kommune at tildelte midler brukes på en effektiv måte, og at organiseringen legger til rette for dette.

Strengere krav til offentlige og private virksomheter

Gjennom de siste tiårene er norsk arbeidsliv blitt mer formalisert og regulert. Arbeidsmiljøloven er blitt utvidet til flere områder, det har kommet forskrifter for internkontroll, direktiver og sertifiseringer med mer. Dette fører til at den som er ansvarlig arbeidsgiver har fått økt formelt og reelt ansvar, med større krav til virksomhetens styring. I arbeidet med ny kirkelig organisering gjør denne trenden det særlig viktig å holde målet om forenkling høyt hevet. Utvalget er svært bevisst på at en enklere organisering er viktig av hensyn til kirkens måloppnåelse, ressurseffektivitet og omdømme.

¹³ Helge Brunborg (2019). *Utviklingen av antall medlemmer i Den norske kirke*. Rapport skrevet på oppdrag fra Kirkerådet

¹⁴ Kirken.no: [Medlemsundersøkelse for Den norske kirke 2019](#), utført av Opinion for Kirkerådet, rapport publisert august 2019.

¹⁵ SSB: [Befolkningsframskrivninger fram til 2040 for hver enkelt kommune](#)

¹⁶ NOU 2020:15 [Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene](#)

¹⁷ Se bl.a. Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021.

3 Rammer for ny organisering

Samarbeid og samskaping – med bærekraft for øyet

Kirken, kommunen og frivillige organisasjoner har lange tradisjoner for å finne sammen å løse viktige samfunnsoppgaver i det sosiale og kulturelle arbeidet lokalt. Samhandlingsreformen «Kommune 3.0» som er initiert av Kommunenes sentralforbund (KS) bygger på prinsippet om samskaping. Med samskaping menes «når to eller flere offentlige og private parter inngår i et likeverdig samarbeid, med hensikt å definere problemer og designe og implementere nye og bedre løsninger».¹⁸ Fremover vil slik samskaping og andre former for samarbeid bli stadig mer relevant, etter hvert som kommuneøkonomien blir strammere og befolkningen eldre. Både kommunene og sivilsamfunnet utfordres på å innrette sin virksomhet slik at den kan bidra til oppfyllelse av bærekraftmålene. Den norske kirke er allerede i dag en viktig bidragsyter i arbeidet med flere av disse målene. For kirken innebærer dette store muligheter for enda mer livsnær og relevant utdrettet virksomhet. For den enkelte lokalkirke representerer samarbeidene samtidig en utfordring til å definere hva som skal være den enkelte lokalkirkens bidrag, i lys av de ressursene den besitter i form av frivillige, ansatte, lokaler mv.

3.5 NYTT REGELVERK GIR RAMMER FOR NY ORGANISERING

Grunnloven har følgende ordlyd: «Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov».¹⁹

Trossamfunnslovens²⁰ kapittel 3 inneholder slike lovbestemmelser om Den norske kirke. Formålet med lovbestemmelsene «er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke». Trossamfunnsloven inneholder noen rammebetingelser for den kirkelige organiseringen:

- Den norske kirke skal forbli landsdekkende, hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme skal være betjent av biskop
- Den norske kirke skal forbli demokratisk
- Det følger av loven at både soknene og Den norske kirke er rettssubjekter. Samtidig inngår alle soknene og det nasjonale rettssubjektet i ett trossamfunn.
- Den norske kirke er betegnelsen på to ulike størrelser; på hele trossamfunnet, som omfatter alle de kirkelige rettssubjektene, og på det nasjonale rettssubjektet
- Menighetsrådet opptre på vegne av soknet med mindre det er fastsatt i eller i medhold av lov at et annet organ opptre på vegne av det
- Kirkemøtet opptre på vegne av rettssubjektet Den norske kirke når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov
- Finansieringen av Den norske kirke er todelt; staten gir tilskudd til prestatjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt og enkelte andre kirkelige formål, mens kommunene gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt
- All prestatjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser

Samtidig med endringene i trossamfunnsloven ble det også gjort endringer i gravplassloven. Loven fastsetter at det kirkelige organet som etter Kirkemøtets beslutning opptre på soknets vegne i saker som gjelder drift og forvaltning av gravplasser, er lokal gravplassmyndighet. Samtidig kan statsforvalteren (tidligere kalt fylkesmannen) etter søknad fra kommunen fastsette at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven skal ligge til kommunen.

Kirkemøtet har myndighet som øverste organ i trossamfunnet Den norske kirke. Det utøver som demokratisk valgt organ på ulovfestet grunnlag slik myndighet i Den norske kirke som det må ha for å ivareta oppgaven med å holde Den norske kirke sammen, som organisasjon, som kirke og som trossamfunn.²¹ Som trossamfunnets øverste

¹⁸ Jakob Torfing, Roskilde Universitet, [siteret på KS sine nettsider](#) [hentet 20. desember 2020]

¹⁹ Grunnloven § 16 annet og tredje punktum

²⁰ Lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)

²¹ Se Prop. 130 L (2018–2019) side 228.

3 Rammer for ny organisering

representative organ treffer Kirkemøtet vedtak i liturgi- og læresaker, som for eksempel legger rammene for gudstjenester og kirkelige handlinger i lokalkirkene.²² Kirkemøtets organiseringskompetanse gir grunnlag for at Den norske kirke etablerer sin egen organisasjon og kan drive sin egen virksomhet.²³ Organiseringskompetansen må imidlertid utøves innenfor rammer som følger av blant annet trossamfunnsloven, gravplassloven og den alminnelige arbeidsretten. Kirkemøtet kan ikke treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre. Det er forutsatt at det nærmere forholdet mellom Kirkemøtets og soknenes myndighet bør fastsettes i kirkeordningen.²⁴ Kirkemøtets organiseringskompetanse er nærmere beskrevet i kapittel 7.3.

²² Se Prop. 130 L (2018–2019) side 260–261 og Prop. 55 L (2015–2016) side 52.

²³ Se Prop. 130 L (2018–2019) side 228.

²⁴ Se Prop. 130 L (2018–2019) side 261.

4 DAGENS KIRKELIGE ORGANISERING

4.1 DAGENS ORGANISERING

Den norske kirke er et trossamfunn med 3,7 millioner medlemmer, 100 000 frivillige, 13 500 folkevalgte og over 9 000 ansatte. Med dette kapittelet ønsker hovedutvalget å gi en grunnleggende innføring i hvordan Den norske kirke fungerer som organisasjon, arbeidsgiver og demokratisk organisasjon. På denne måten vil det være lettere å forstå hva som i de senere kapitlene foreslås endret. En mer detaljert redegjørelse for dagens organisering finnes i rapporten fra arbeidsgruppe 1, mens avsnitt 3.1 i denne utredningen gir et historisk blikk på organiseringen.

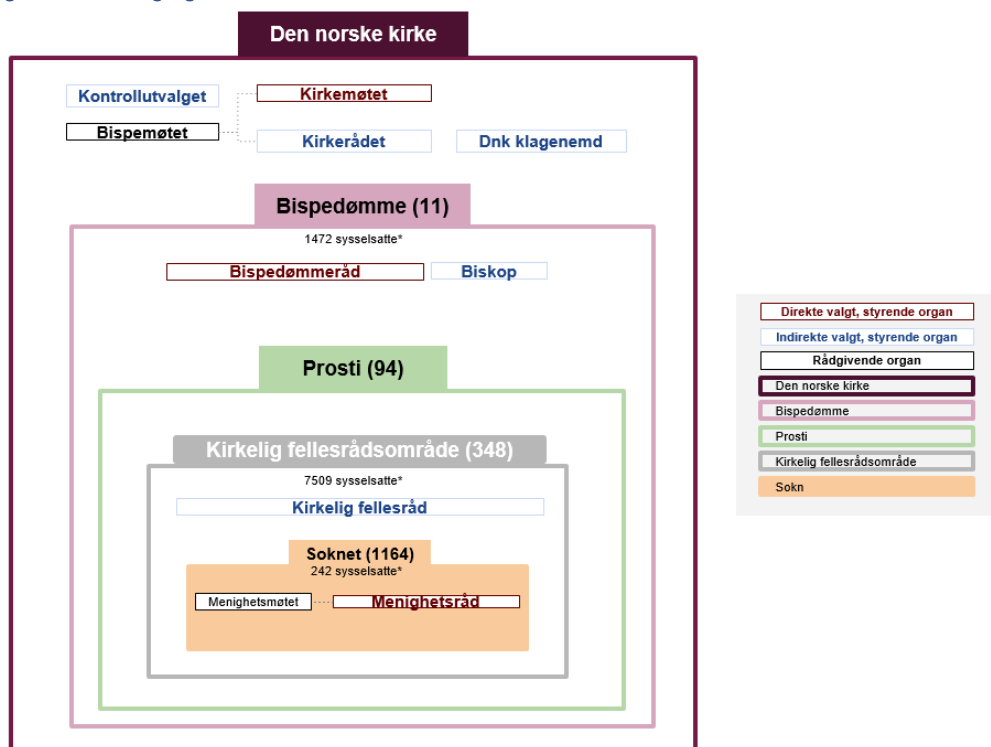
I dag er Den norske kirke finansiert både via staten og kommunene. Trossamfunnsloven slår fast at kirken fortsatt skal ha todelt finansiering, og dette vil også ligge til grunn for en ny kirkelig organisering.

4.1.1 Ett trossamfunn – to rettssubjekter

Som trossamfunn utgjør kirken en enhet, men som organisasjon består den av flere geografiske nivåer med ulike organer på hvert nivå. Disse organene har ulike oppgaver og ansvarsområder, og står i relasjon til hverandre, med det som gjerne omtales som styringslinjer fra ett organ til et annet.

De fem geografiske nivåene i Den norske kirke er soknet, fellesrådsområdet (som stort sett samsvarer med kommunen), prostiet, bispedømmet og Den norske kirke nasjonalt. De tre nivåene soknet, bispedømmet og kirken nasjonalt er organisert på en måte som gjenspeiler noen sentrale trekk i kirkeforståelsen til vårt trossamfunn, se avsnitt 3.2. Dette gjelder ikke nivåene fellesråd og prosti, som er rene administrative organer. De fem nivåene og organene på hvert nivå er illustrert i Figur 4.1. Den kirkelige rådsstrukturen er ikke hierarkisk i den forstand at de kirkelige rådene står i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre, men på samme tid er det tunge sammenbindende strukturer. Samtidig er Kirkemøtet RDNKs øverste organ, og dermed overordnet andre organer for RDNK.

Figur 4.1 Nivåene og organene i Den norske kirke



4 Dagens kirkelige organisering

Sokn og menighetsråd

Det lokale nivået er soknet. Soknet er den geografiske rammen for den lokale menigheten, og omtales gjerne som kirkens grunnenhet. Ved inngangen til 2021 var det 1164 sokn som varierer i geografisk utstrekning og antall medlemmer – men hvert sokn har minst en kirke som «sin». Et menighetsråd velges blant kirkemedlemmene i soknet og består av fire, seks, åtte eller ti medlemmer, sammen med soknepresten. Menighetsrådet opptrer på vegne av medlemmene i soknet, og har ansvaret for arbeidet i menigheten. I kirkeordningen, som er kirkens egen lovgivning, er menighetsrådets fremste oppgave beskrevet i § 12:

Menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, dømte gis trosopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet.

Menighetsrådets oppgaver omtales ofte som menighetsrådets virksomhetsansvar. Kirkeordningen trekker spesielt frem ansvaret for kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni. Rent rettslig er soknet et selvstendig rettssubjekt, som vil si at soknet selv har «rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter», slik det står i trossamfunnsloven § 11.

Kommune og kirkelig fellesråd

Alle soknene innenfor én kommune utgjør ett fellesrådsområde, men på enkelte steder omfatter fellesrådsområdet to eller flere kommuner. Kirkelige fellesråd har røtter tilbake til 1897, men ble formelt etablert i 1997²⁵ og overtok da ansvaret for kirken som tidligere hadde ligget i kommunen. Ved inngangen til 2021 var det 348 fellesråd. Kirkelige fellesråd representerer kirkens medlemmer i området, og velges gjennom indirekte valg fra menighetsrådene. Hvert fellesråd har dessuten en geistlig representant oppnevnt av biskopen, og kommunene har også anledning til å oppnevne en kommunal representant.

En ordning med kirkeverge fantes så tidlig som på 1100-tallet. I begynnelsen var det i utgangspunktet et ulønnet verv med ansvar for å vedlikeholde kirkene, og med krav om å avlegge årlig regnskap.²⁶ I dagens ordning er kirkevergen leder av den daglige driften av fellesrådet. Gjennom kirkeordningen har fellesrådet fått ansvar for utvalgte oppgaver på vegne av soknet, som forvaltning av kirkebygg og gravplasser, og en del administrative og økonomiske oppgaver. Fellesrådet er arbeidsgiver for de som jobber i soknene, med unntak av prestene og enkelte andre som er ansatt direkte av menighetsrådet. Fellesrådet har dermed mange ulike ansattgrupper, som kirkemusikere, menighetspedagoger, diakoner, kirketjenere, renholdere, gravplassmedarbeidere, rådgivere, sekretærer og koordinatore. Disse ansettes av fellesrådet, etter innspill fra menighetsrådet, og kirkevergen er deres leder.

Prosti

Hvert sokn er del av et prosti i tillegg til et kirkelig fellesråd. Ved inngangen til 2021 var det 94 geografiske prostier i Norge.²⁷ De fleste prostier omfatter flere kirkelige fellesråd og dermed også kommuner, men det finnes også eksempel på store kommuner som utgjør ett prosti, eller der det er flere prosti innad i en kommune.

Prostiet ble etablert som enhet i Den norske kirke allerede på 1200-tallet, og er et administrativt nivå uten formelle rådsorganer.²⁸ Prosten er leder for prestatjenesten i prostiet, fungerer som arbeidsgiver for prestene i prostiet og bistår biskopen. Prosten er en kirkelig leder som skal samvirke med de kirkelige rådene i prostiet, og bidra med

²⁵ Lov om kirker og kirkegaarde av 1897 § 45.

²⁶ NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning, side 44

²⁷ I tillegg utgjør Døveprostiet et ikke-geografisk prosti organisert etter en særskilt ordning fastsatt av Kirkemøtet, se avsnitt 5.10.2.

²⁸ Det finnes riktignok en mulighet for å etablere frivillige prostiråd for å fremme samarbeid mellom menighetsrådene i prostiet, se [Retningslinjer 11. april 2016 for prostiråd og prostimøter](#).

4 Dagens kirkelige organisering

faglig veiledning, råd og støtte.²⁹ Både prosten og prestene som arbeider i prostiet blir ansatt av bispedømmerådet. Prosten har gjerne en sekretærressurs som bistår i å koordinere prestene i prostiet.

Bispedømme og bispedømmeråd

Norge har elleve bispedømmer, hver med en biskop og et folkevalgt bispedømmeråd.³⁰ Bispeembetet har vært en del av kirken siden oldkirken, med hovedoppgave å inspirere, rettlede og verne om kirkens tro og liv lokalt. Biskopen er den kirkelige lederen i bispedømmet. I dag utøver biskopen sin ledelse gjennom å føre tilsyn med menighetene og de kirkelige medarbeiderne, og dels gjennom å lede prestatjenesten og være arbeidsgiver for prester og proster.

Bispedømmerådet representerer kirkemedlemmene i bispedømmet, og velges ved direkte valg i kirkevalget. På samme måte som menighetsrådet har et ansvar for å vekke og nære det kirkelige livet i soknet, har bispedømmerådet et ansvar for å vekke og nære det kirkelige livet i menighetene og i hele bispedømmet. Bispedømmerådet ivaretar sitt «vekke og nære»-ansvar blant annet gjennom strategiarbeid og ansettelse av menighetsprestene, etter at både menighetsråd og prost har gitt innspill.

I hvert bispedømme finnes det et bispedømmekontor som fungerer som sekretariat for bispedømmerådet og biskopen. Bispedømmekontoret ivaretar personalfunksjoner for prestene og prostene i bispedømmet, og har fagstillinger som fungerer som rådgivere for biskop og bispedømmeråd og som bidrar til faglig utvikling i bispedømmet. Stiftsdirektøren er daglig leder for bispedømmekontoret, og rapporterer både til bispedømmerådet og biskopen.

Nasjonalt nivå med Kirkemøtet, Kirkerådet og Bispemøtet

Kirkemøtet er kirkens øverste demokratiske myndighet. De som velges til å være folkevalgte i bispedømmerådet, velges samtidig til å være medlemmer av Kirkemøtet. Kirkemøtet gjennomføres normalt én gang årlig, og kan gjøre vedtak bl.a. om kirkens lære og liturgier, og etter at ny trossamfunnslov trådte i kraft, hvordan kirken skal organisere seg som trossamfunn. På samme måte som soknene er selvstendige rettssubjekt, er også Den norske kirke nasjonalt (RDNK) et rettssubjekt, der Kirkemøtet er øverste organ. Den norske kirke nasjonalt mottar et rammetilskudd fra staten, som Kirkemøtet disponerer.

Kirkemøtet velger et Kirkeråd som er det utøvende og saksforberedende organ mellom Kirkemøtene. Kirkerådet har et sekretariat (som også kalles Kirkerådet), der ansatte gjør saksforberedende arbeid til både Kirkerådet og Kirkemøtet. Sekretariatet innehar også ansvaret for fellestjenester for alle som er ansatt i det nasjonale rettssubjektet (lønn og økonomi), og arkivtjeneste for bispedømmerådene og Kirkerådet.

Bispemøtet er også et nasjonalt organ bestående av alle landets biskoper. Det har et særskilt ansvar for kirkens lære, noe som bl.a. kommer til uttrykk ved at Bispemøtet har en særlig rolle ved behandling av lære- og liturgisaker i Kirkemøtet og Kirkerådet. Bispemøtet skal også bidra til å fremme enhet i kirken og med andre kirker. Bispemøtet er dessuten et samordningsorgan for biskopene. Bispemøtet ledes av preses, og har et sekretariat som ledes av en generalsekretær.

Kirkemøtet velger også Samisk kirkeråd etter nominasjon fra Samisk kirkelig valg møte. Samisk kirkeråd er Kirkemøtets organ for samisk kirkeliv og har som oppgave å fremme, verne og samordne samisk kirkeliv i Den norske kirke. Det har felles sekretariat med Kirkerådet.

²⁹ På bakgrunn av erfaringer som ble gjort med forsøk med en ny organisering av prestatjenesten, ble det i 2004 vedtatt en prostereform som hadde som hovedformål å legge til rette for å styrke prostens rolle som leder av prestatjenesten i prostiet, samt stimulere til økt samarbeid mellom prestene. Prostiet ble fastsatt som prestens tjenestedistrikt, men med særskilt ansvar for et avgrenset område (ett eller flere sokn). Som en del av reformen ble det lagt vekt på å utvikle prostens lederkompetanse.

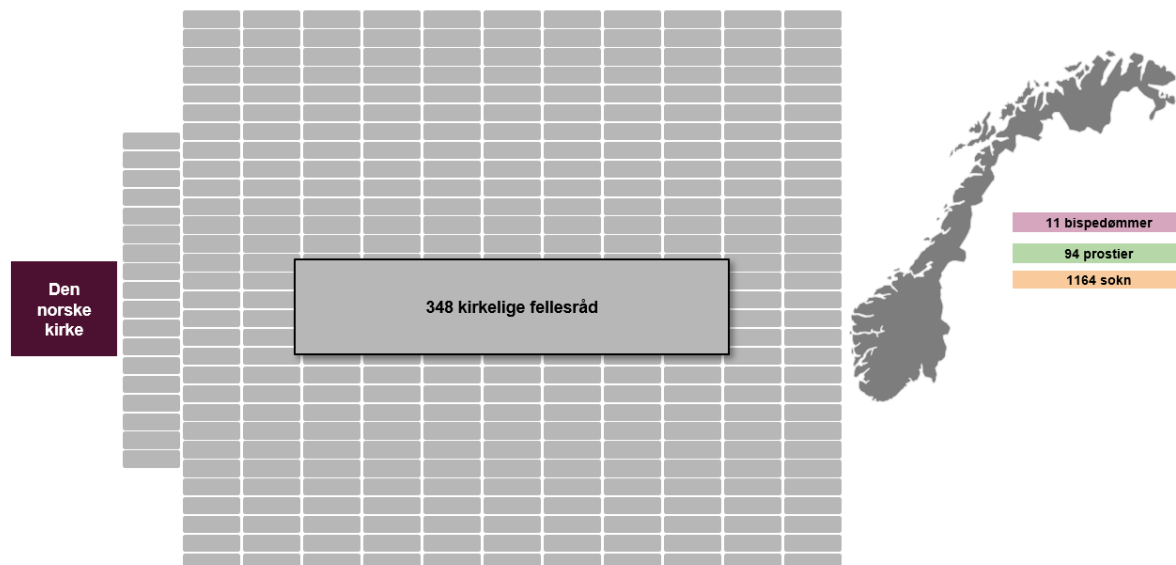
³⁰ I Nidaros bispedømme er det to biskoper; Nidaros biskop og preses i Bispemøtet, som er biskop i Nidaros domprosti.

4 Dagens kirkelige organisering

4.1.2 Den norske kirke som arbeidsgiver

Selv om Den norske kirke er én kirke og ett trossamfunn, er ikke kirken én arbeidsgiver, se Figur 4.2. De fleste som har kirken som arbeidssted, er ansatt i et kirkelig fellesråd (ca. 7 500 ansatte). Disse varierer i størrelse, med både små, mellomstore og store virksomheter. Størst er likevel RDNK (ca. 1 600 ansatte), som arbeidsgiver for prestene, prostene og de ansatte i sekretariatene for bispedømmene og Kirkerådet.

Figur 4.2 Ett trossamfunn – 349 arbeidsgivere



I hvert av de 1 164 soknene i kirken finnes det dermed medarbeidere fra to ulike arbeidsgivere: En eller flere prester som er ansatt i rettssubjektet Den norske kirke, og flere ansatte i fellesrådet. Både kirkemusikere, trosopplærere, diakoner og ansatte med ansvar for kirkebygg, gravplass, økonomi og administrasjon er ansatt i fellesrådet. Menighetsrådene kan også velge å ansette egne diakoner, prester og andre, som gir en tredje arbeidsgiver. Det er de to første, RDNK og fellesrådene, som er hovedtema for denne utredningen, og som gir de to «arbeidsgiverlinjene».

KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter organiserer kirkelige fellesråd, RDNK og en del menighetseide barnehager og organisasjoner med kirkelig tilknytning. KA-sektoren er et selvstendig tariffområde. Både menighetsråd, kirkelige fellesråd og Kirkemøtet har overdratt sitt partsansvar etter arbeidstvistloven til KA. Lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i Den norske kirke reguleres som følge av dette etter forhandlinger mellom KA og de arbeidstakerorganisasjoner som har kirkeansatte blant sine medlemmer. KA bistår både de lokalkirkelige arbeidsgiverne og kirken nasjonalt/regionalt med opplæring, veiledning og råd særlig knyttet til arbeidsgiveransvar, med vekt på arbeidsrettslig rådgivning, personalsaker og lederopplæring. KA og Kirkerådet har en samarbeidsavtale som har som overordnet formål å sørge for god samhandling og samlet ressursutnyttelse.

4.1.3 Relasjoner og styring i Den norske kirke

Som organisasjon består Den norske kirke av fem nivåer og en rekke stillinger, råd og administrative organer, som står i ulike former for relasjoner til hverandre. Relasjonene i form av arbeidsgiverlinjer og styringslinjer er tegnet inn i Figur 4.3. De tykkeste strekene viser arbeidsgiverlinjene, og illustrerer at det er to arbeidsgiverlinjer i to ulike rettssubjekt. De tynnere strekene viser styringslinjene. Dette er linjer mellom organer som står i en sammenheng, i den forstand at et organ kan fastsette mål og prioriteringer, tildele budsjettmidler til en annen enhet, og innhente rapportering om bruken av midlene.

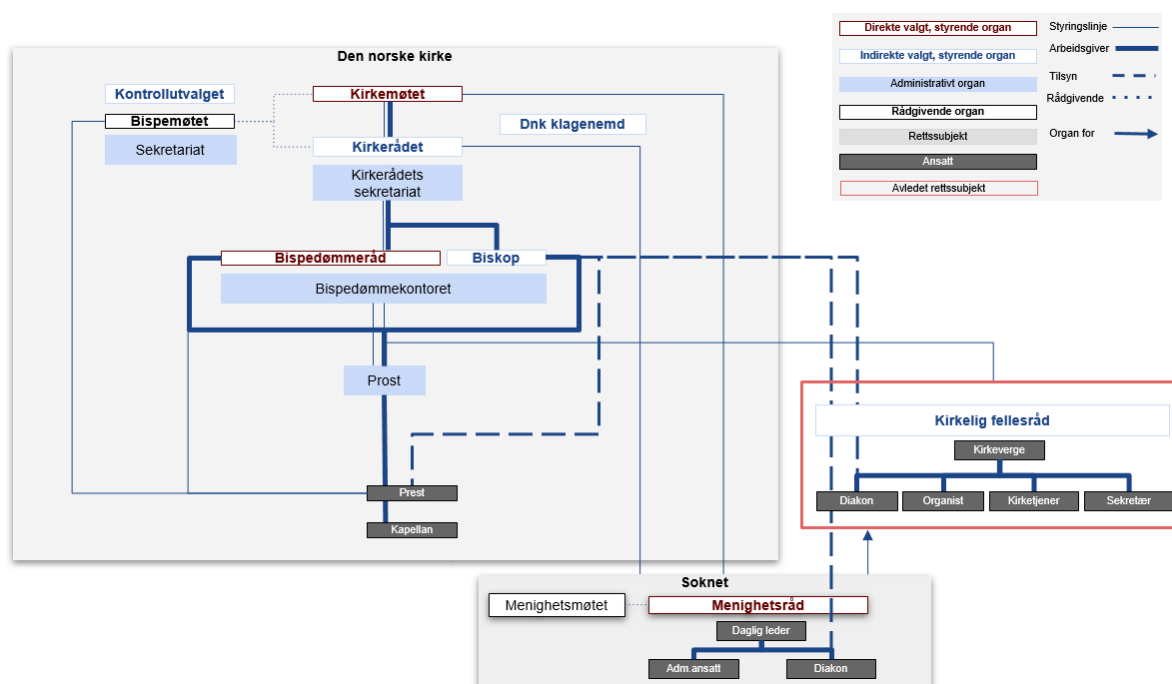
Noen steder mangler det styringslinjer, men det kan fortsatt være etablerte relasjoner mellom de ulike enhetene. Det skjer for eksempel en viss samordning mellom de to arbeidsgiverlinjene lokalt selv om dette ikke fremgår av figuren: Menighetsrådet vedtar mange planer som både menighetsprest og andre ansatte vil måtte forholde seg til, bl.a. for diakoni, trosopplæring og gudstjenesteliv. I tillegg har prostene i sin tjenesteordning fastsatt at de «i samvirke med

4 Dagens kirkelige organisering

kirkelig råd og utvalg [skal] bidra til godt arbeidsmiljø, samarbeid og åndelig fellesskap innen de kirkelige arbeidslag i prostiet» samt at de skal «sørge for den nødvendige samordning mellom prestedtjenesten og de kirkelige rådenes virksomhet». Tilsvarende har sokneprester i sin tjenesteordning at de skal sørge «for den nødvendige samordning med menighetsrådets virksomhet». Biskopen har også et ansvar for å sørge for nødvendig samordning med de kirkelige rådenes virksomhet, mens bispedømmerådet har et ansvar for å fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd. Samtidig har kirkelig fellesråd samordningsansvaret for arbeidsmiljøet lokalt i henhold til arbeidsmiljøloven.³¹

Det gjennomføres årlige utviklingssamtaler mellom Kirkerådet ved preses, direktør og assisterende direktør og bispedømmet ved biskop, bispedømmerådsleder og stiftsdirektør.

Figur 4.3 Arbeidsgiverlinjer og styringslinjer i Den norske kirke³²



De fleste organisasjoner er bygget opp med enheter i et hierarki der arbeidsgiverlinjen og styringslinjen er samlet. Forholdet mellom rådsorganene i Den norske kirke har aldri vært hierarkisk, og i kirken er styringshierarkiet brutt opp av at arbeidsgiverlinjen og styringslinjen er splittet fra hverandre, og at personell som jobber sammen i samme organisatoriske enhet, både på kirkelig fellesrådsnivå og på menighetsnivå, har ulike arbeidsgivere. Finansieringsmodellen følger heller ikke en tradisjonell hierarkisk struktur der øverste organ formelt sett disponerer helheten i virksomhetens budsjett. De ulike enhetene i trossamfunnet mottar og disponerer finansiering fra ulike kilder, både stat, kommune, gaver og tilskudd fra Opplysningsvesenets fond, og det er den mottakende enheten som disponerer midlene. I andre komplekse organisasjoner vil det gjerne være laget en fullmaktoversikt som definerer og formaliserer hvilket ansvar og hvilke fullmakter til å disponere midler som ligger til de ulike rollene, men dette er ikke gjort for Den norske kirke.

4.1.4 Demokrati og legitimitet

Den norske kirke er en demokratisk styrt folkekirke. Kirkestyret er lagt til demokratisk valgte organer både på lokalt nivå (soknets organer), regionalt nivå (bispedømmerådet) og nasjonalt nivå (Kirkemøtet og tilhørende organer på

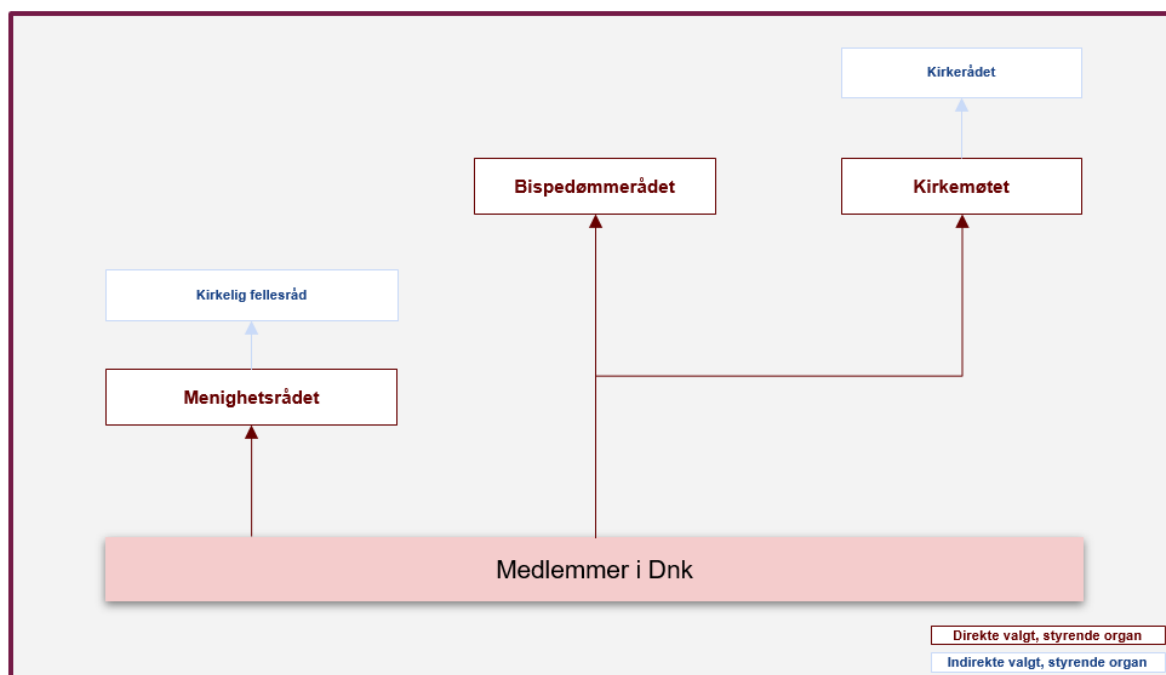
³¹ Arbeidsmiljøloven § 2-2.

³² Figur 4.3 må ses i sammenheng med nærmere beskrivelse av organene i rapporten. Det gjelder særlig Bispemøtet, som ikke bare er et rådgivende organ for Kirkemøtet. Bispemøtet er også både et samordningsorgan for biskopens tjenesteutøvelse, inkludert deres utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner, og har et nasjonalt ansvar for prestenes etter- og videreutdanning.

4 Dagens kirkelige organisering

nasjonalt nivå). I tråd med prinsippet om embete og råd, er prestedtjenesten (embetet) også representert i kirkens demokratisk valgte styringsorganer. I Den norske kirke har ethvert kirkemedlem et medansvar for kirken, og muligheten til å la sin stemme høres. At kirken styres av et samvirke mellom prester (embete) og folkevalgte (råd), og deres sekretariater, viser kirkens særpreg som organisasjon. Hvert fjerde år gjennomføres kirkevalget, der det gjennom direkte og indirekte valg velges medlemmer til rådsorgan som nevnt over. Blant de fem nivåene i kirkens organisering, er det rådsorgan på fire av disse.

Figur 4.4 Demokrati og legitimitet i Den norske kirke



Gjennom kirkevalget er det medlemmene som velger hvem som skal sitte i det styrende organet. Menighetsrådet, bispedømmerrådet og Kirkemøtet henter sin legitimitet gjennom kirkevalget, der alle medlemmer over 15 år kan velge hvem som skal sitte i disse organene. Kirkelig fellesråd henter sin legitimitet fra menighetsrådene i fellesrådsområdet, og Kirkerådet henter sin legitimitet fra Kirkemøtets medlemmer. Gjennom en kombinasjon av direkte og indirekte valg av representanter til styrende organer, kan man legge til rette for at styringen av trossamfunnet både har legitimitet i medlemsmassen og at styringen av trossamfunnet kan fungere på en effektiv måte.

Gjennom å være organisert som en folkekirke med valgte styrende organer legger trossamfunnet til rette for at utviklingen av organisasjonen kan orienteres mot medlemmenes ønsker og behov. Medlemmene kan gjennom kirkedemokratiet oppleve representativitet og tilhørighet, og medvirke i kirkens beslutningsprosesser. De valgte kirkelige styringsorganer representerer Den norske kirkes øverste organer.

4.1.5 Finansiering

Den norske kirke blir i hovedsak finansiert gjennom tilskudd fra stat og kommune. I tillegg har menighetene inntekter gjennom gaver og innsamlinger, lokale fond, leieinntekter o.l., og Opplysningsvesenets fond gir tilskudd til Den norske kirke. De økonomiske forpliktelsene stat og kommune har til kirken er regulert i trossamfunnsloven.

Staten har ansvar for å gi tilskudd til prestedtjenesten, virksomheten i de regionale og sentrale rådene samt til andre kirkelige formål. Bevilgningen fra staten gis i form av et rammetilskudd som Kirkemøtet disponerer. På bakgrunn av Kirkemøtets budsjettvedtak, stiller Kirkerådet midler til disposisjon for bispedømmerådene gjennom tildelingsbrev. Om lag 500 millioner kroner blir gitt i tilskudd via bispedømmerådene til soknene, til kirkelige formål som trosopplæring, diakoni, kirkelig undervisning og kirkemusikk. På nasjonalt nivå er det satt av midler til aktiviteter

4 Dagens kirkelige organisering

felles for alle enheter i Den norske kirke, inkludert drift av folkevalgte organer på nasjonalt nivå, Den norske kirkes medlemsregister og enkelte fellestjenester.

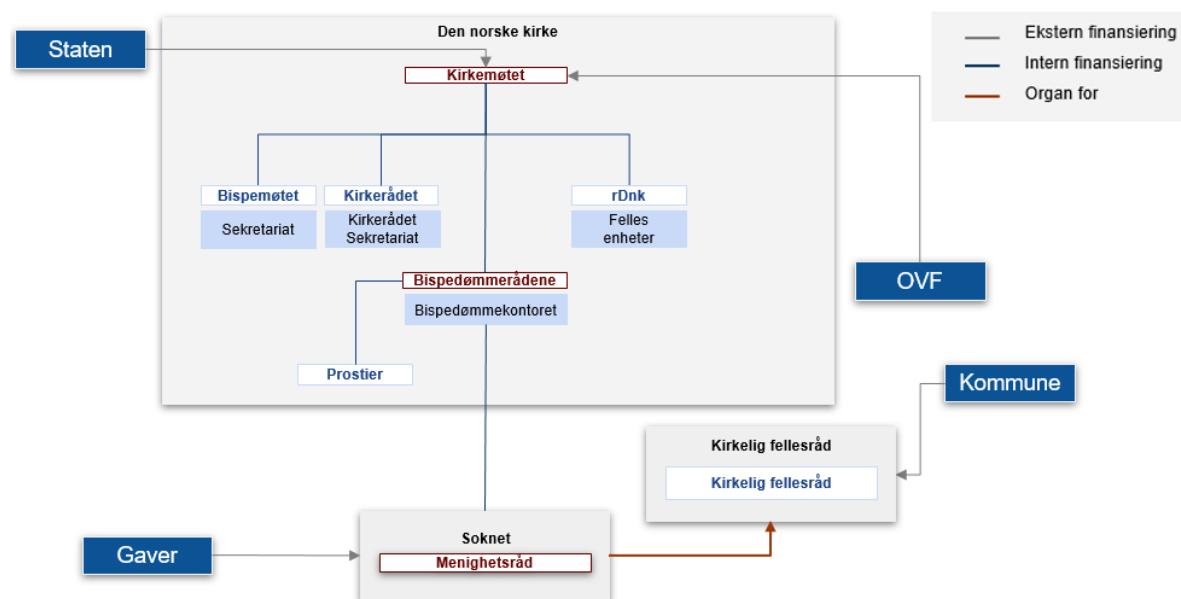
Kommunen har ansvar for å gi tilskudd til kirkens virksomhet lokalt. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger, og det skal sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger samt tilstrekkelig administrativ hjelp. Kommunen gir også tilskudd til soknet som dekker utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser. Kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet, det vil de fleste steder si kirkelig fellesråd. Det statlige tilskuddet til Den norske kirke nasjonalt dekker lønnen til prestedtjenesten, mens Den norske kirke lokalt sørger for kontor og administrative tjenester for prester og lokalt tilsatte.

Ut over statlige og kommunale tilskudd får Den norske kirke et finansielt tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige oppgaver. Tilskuddet disponeres av Kirkemøtet, som fordeler det til bispedømmerådene og Kirkerådet.

Menighetene får også en del inntekter gjennom gaver og innsamlinger, givertjeneste, brukerbetaling og andre inntekter fra lokale fond og leie m.m. Givertjeneste, ofringer m.m. er omfattet av den generelle ordningen for skattefradrag for gaver til frivillige organisasjoner. Beløpene som samles inn i menighetene omfatter ikke bare gaver til menighetene, men også til kirkelige formål utenfor menighetene, blant annet til frivillige kristelige organisasjoner.

Trossamfunnsloven gir departementet myndighet til å fastsette om andre regler enn regnskapsloven skal gjelde for det nasjonale rettssubjektet og for soknene. Departementet har fastsatt egne forskrifter for hhv. for regnskapsføring av pensjonsutgifter for RDNK og for økonomiforvaltning i sokn i Den norske kirke.³³

Figur 4.5 Finansieringen av Den norske kirke



4.1.6 Frivillighet i Den norske kirke

I Den norske kirke utgjør frivilligheten om lag 1 000 årsverk fordelt på 100 000 frivillige, noe som utgjør 2,5 prosent av medlemmene.³⁴ Selvstendig og i fellesskap med kirkelig ansatte driver de frivillige mye av kirkens arbeid, både i trosopplæring, gudstjenester, diakoni, musikk- og kulturarbeid, og med kirkebygg og gravplasser.

³³ Forskrift 19. januar 2021 nr. 193 om rekneskapsføring av pensjonsutgifter for Den norske kyrkja (rettssubjektet Den norske kyrkja) og forskrift 8. desember 2020 nr. 2646 om økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke.

³⁴ Lorentzen, H. (2015). Kirke, idrett og frivillige. I: K. Fretheim (red.). Ansatte og frivillige. Endringer i Den norske kirke. Oslo: IKO-forlaget: 109–119

4 Dagens kirkelige organisering

Forskning på frivillighet i Den norske kirke argumenterer for at det har skjedd en utvikling fra en kollektivistisk («gammel») til en refleksiv («ny») frivillighet.³⁵ Denne dreiningen innebærer at frivilligheten i dag ofte er mer kortvarig og prosjektbasert fremfor livslang og regelmessig. Den er også mer refleksiv enn før, i betydningen at lyst og egne behov erstatter plikt og lojalitet, og mer samspillende ved at likeverd og empowerment erstatter veldedighet og hierarki. Det store flertallet av kirkens frivillige uttrykker en stor tilfredshet med å være frivillig, uavhengig av «frivillighetstype».

Det er i dag stor variasjon i hvordan menighetene rekrutterer, koordinerer og følger opp de frivillige. Omfanget av frivillig innsats varierer i landet, og kirken har et stort potensial for å involvere flere i frivillig tjeneste i kirken. Arbeidet med å rekruttere, utruste og følge opp frivillige er blant annet nedfelt i ulike tjenesteordninger for kirkelig ansatte, og er også et tverrfaglig arbeid.

4.2 UTFORDRINGER VED DAGENS ORGANISERING

Det er trekk ved dagens organisering som kan gjøre det vanskeligere for Den norske kirke å utføre sitt oppdrag på en god måte. Selve strukturen er ikke tradisjonelt hierarkisk, men gjenspeiler ulike hensyn, som at det skal være et visst forhold mellom embete og råd. Strukturen gir en mer kompleks fordeling av roller, ansvar og myndighet mellom ulike nivåer og aktører enn i de fleste andre organisasjoner i Norge. Fordelingen av roller, ansvar og myndighet er heller ikke oppsummert skriftlig noe sted, for eksempel i en fullmaktsmatrise. Noe av kompleksiteten følger av Den norske kirkes folkekirkelige karakter der både kirkelige og samfunnsmessige oppdrag inngår, men organiseringen gir også reelle utfordringer. Fra forskning på andre organisasjoner er det kjent at strukturell uklarhet kan gjøre det vanskeligere å utvikle og gjennomføre felles strategier og prioriteringer, svekke de lavere nivåenes handlefrihet og beslutningsmyndighet, gi tregere beslutninger og gjøre det mer krevende å få oversikt over ressursbruken og føre internkontroll.

Hva betyr dette i praksis for Den norske kirke? Hovedutvalget har vært opptatt av å identifisere de utfordringene som følger av delt arbeidsgiveransvar for de ansatte lokalt og at mange av fellesrådene i dag har få ansatte, siden de er disse forholdene som utvalget først og fremst er bedt om å foreslå endringer i. Hovedutvalget vil særlig få peke på følgende utfordringer:

Sårbare arbeidsmiljøer og mye deltid: Siden arbeidsgivernivået lokalt i dag følger kommunestrukturen, er det mange arbeidsgivere med til dels svært få ansatte. Få ansatte gjør det vanskeligere å bygge fagmiljøer på alle de områdene kirken skal dekke, og gir sårbarhet når ansatte er syke eller slutter. Mange fellesråd er i dag så små at de ikke kan tilby heltidsstillinger på alle områder, og flertallet av fellesrådstilsatte er i dag deltidsansatte. Selv om få ansatte og deltid kan ha fordeler, kan det også gjøre det vanskeligere å rekruttere fagpersonell og ledere, og å få på plass gode systemer som tilfredsstillende stadig skjerpede krav til for eksempel helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

Ulik styring på samme arbeidsplass: Siden ulike ansatte på et menighetskontor i dag har ulike arbeidsgivere, kan de få formidlet ulike prioriteringer og instruksjoner selv om de alle skal bidra til å realisere det samme oppdraget i samme sokn. Dette kan gjøre det vanskeligere å løse oppgavene på en god måte, særlig når de krever tverrfaglig samarbeid på tvers av arbeidsgiverlinjene. De to arbeidsgiverlinjene kan dermed ta ressurser fra arbeidet med å formidle evangeliet og å møte enkeltmennesker. Det kan også skape konflikter mellom de ansatte.

Vanskelig konflikthåndtering: De to arbeidsgiverlinjene gjør at det ikke finnes én leder med ansvar for alle ansatte som har siste ord ved håndtering av konflikter. Det er heller ikke symmetri i arbeidsgiverlinjene slik at ledere i de to linjene tilhører samme geografiske område. Ved konflikter kan menighetsprestene involvere først prost og deretter bispedømmenivået, mens de ansatte i fellesrådene har fellesrådet ved kirkevergen som øverste leder. Mangel på symmetri kan gjøre det vanskeligere å håndtere konflikter raskt og på en måte som oppleves rettfærdig for alle involverte.

³⁵ Sirris, S. (2015). Hvordan lede frivillige i kirken? En verdibasert og praksisorientert modell for kirkelig frivillighetsledelse.

4 Dagens kirkelige organisering

Svakere rekruttering enn ønskelig: En del steder er det i dag vanskelig å rekruttere ansatte med riktig kompetanse. Spredtbygde strøk kan by på rekrutteringsutfordringer også for andre virksomheter, men for kirkens del er det grunn til å tro at organisering preget av uklare ansvarsforhold og delt ledelse forsterker utfordringene.

Styringsmessig kompleksitet: Den norske kirke er en kompleks institusjon med parallelle styringssystemer og flere styringsnivåer. Kompleksiteten representerer en styringsmessig utfordring. Hovedutvalgets forsøk på å få kartlagt ressursbruken i kirken viser at det ikke finnes noen samlet oversikt over ressursbruken på ulike formål i dag, og at organiseringen av fellesrådene, rapporteringssystemene mv. gjør at det heller ikke er mulig å lage en slik oversikt. Dermed er det også vanskeligere å sikre at ressursene brukes effektivt. Organiseringen gir dessuten mer ressurskrevende koordinerings- og styringsprosesser, og dobbeltarbeid i form av at samme oppgave gjøres flere steder. Kompleksiteten utgjør også en demokratisk utfordring.

DEL 2: SENTRALE TEMAER



Kirkegårdsarbeidere utenfor Hustad kirke i Møre bispedømme. Foto: © Bjarne Nygård/Samfoto

5 NYTT ORGAN MED NYE RELASJONER

5.1 INNLEDNING

Hovedutvalget har fått i oppgave å foreslå en ordning med felles arbeidsgiverorgan på prostnivå for alle som arbeider i lokalkirken, som bl.a. skal erstatte dagens kirkelige fellesråd. I denne rapporten omtales dette organet som prostifellesrådet. Dette blir et nytt kirkelig organ, som vil føre til nye relasjoner både til soknene, kommunene, biskop, bispedømmeråd og kirken nasjonalt.

I arbeidet med å opprette et nytt organ må det tas en rekke valg. Noen problemstillinger følger av mandatet og de fastsatte målene, se kapittel 2. Hovedutvalget har identifisert følgende temaer som særlig viktige å ta stilling til: Hva skal prostifellesrådets ansvar og myndighet være? Hvordan skal det være sammensatt? Hvordan vil dette påvirke menighetsrådenes rolle? Hva er en egnet ordning for daglig ledelse av det nye organet? Hvilke hensyn er viktige å ivareta i ledelse av arbeidsplassen lokalt i det enkelte sokn? Hvordan skal relasjonen til kommunen ivaretas når prostifellesrådene blir kommuneoverskridende? Hvilke roller skal biskop, bispedømmeråd og bispedømmekontor ha, og hvordan skal de kunne ivareta sitt ansvar overfor menigheter og vigslede ansatte uten arbeidsgiveransvar for prestene? Hvordan vil kirken nasjonalt med Kirkemøtet, Bispemøtet og Kirkerådet påvirkes? Dette er sentrale temaer som direkte er knyttet til felles arbeidsgiveransvar og nytt fellesorgan som vil drøftes i det følgende. Et viktig valg som utvalget ikke har hatt kapasitet til å utrede, er det geografiske området. Dette pekes på som et av flere temaer for videre utredning i kapittel 13.

Med etableringen av felles utøvelse av arbeidsgiveransvar og nytt fellesorgan utløses også andre spørsmål, særlig knyttet til det kirkelige demokratiet, men også til mer avgrensede temaer som samisk kirkeliv, spesialprestetjeneste og døvemenighetene. Spørsmålet om prostifellesrådets rettslige tilknytning er behandlet i neste kapittel. Noen problemstillinger i dette kapitlet avhenger av den rettslige tilknytningen, og dette blir presisert underveis.

5.2 ANSVAR OG MYNDIGHET FOR PROSTIFELLESRÅDET

5.2.1 Formål og rolle

Kirkerådet har i utredningsmandatet bedt hovedutvalget om å særlig «utrede mulige løsninger knyttet til et nytt, felles kirkelig organ på prostnivå, der dette fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirke».

Etter dagens ordning er de fleste kirkelige fellesråd et fellesorgan for flere sokn i en kommune. I utvalgets forslag vil prostifellesrådet overta de oppgaver fellesrådene har i dagens ordning. Samtidig vil det også overta arbeidsgiveroppgaver for menighetsprestene fra RDNK. I tillegg vil de bli finansiert av både kommunene i prostiet og av RDNK. Prostifellesrådet blir arbeidsgiverorgan både for de som i dag er ansatt i kirkelige fellesråd og menighetsprestene som arbeider i det enkelte sokn. Ved at prostifellesrådet både skal løse oppgaver med opprinnelse helt lokalt og oppgaver med opprinnelse og finansiering fra det nasjonale nivået, er det viktig å understreke at dette organet vil være en ny type organ. Prostifellesrådet blir ikke bare større enn dagens kirkelige fellesråd, men vil også få et bredere ansvarsområde.

I dagens kirkeordning er det en gjennomgående formulering om hva som er formålet for menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet, de skal «vekke og nære». Formålsbestemmelsen sier at disse organene skal «ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv» i menighetene. En tilsvarende formålsbestemmelse er ikke gitt til kirkelig fellesråd. Selv om fellesrådene i dag blant annet skal formulere mål og planer for den kirkelige virksomheten, har de også et særlig ansvar for økonomiske og administrative oppgaver på vegne av soknene. Prostifellesrådet er foreslått som et nytt organ som både skal overta fellesrådenes og enkelte av bispedømmenes oppgaver. Hovedutvalget mener derfor at prostifellesrådet også bør ha en lignende formålsbestemmelse om å «vekke og nære».

5 Nytt organ med nye relasjoner

For å unngå utydelige ansvarsforhold mellom prostifellesråd og menighetsråd og mellom prostifellesråd og bispedømmeråd, er det viktig at det etableres en tydelig sammenheng mellom formålsbestemmelsen og de oppgaver som prostifellesrådet skal løse. Dette må blant annet ses i sammenheng med særlig hvilke oppgaver som skal tillegges menighetsråd, se avsnitt 5.4, og oppgaver som skal tillegges bispedømmenivået, se avsnitt 5.8.

For å tydeliggjøre forskjellen mellom menighetsråd og prostifellesråd foreslår hovedutvalget følgende formulering på en formålsbestemmelse for prostifellesrådet:

Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet ellers.

5.2.2 Faglig ledelse og koordinering

Prostifellesrådet vil være et arbeidsgiverorgan for de som arbeider lokalt i menighetene og som det fremgår av forslag til formålsbestemmelse vil det stå i nær relasjon til øvrige organer i trossamfunnet. Prostifellesrådets ansvar for faglig ledelse og koordinering må ses i sammenheng med menighetsrådets ansvar og bispedømmenivåets ansvar. Begge disse nivåene har sentrale roller i faglig utvikling og ledelse i soknene. Menighetsrådets ansvar blir omtalt under avsnitt 5.4 og bispedømmenivåets ansvar blir omtalt under avsnitt 5.8. Som lokalt arbeidsgiverorgan vil prostifellesrådet likevel ha ansvar for å koordinere og utøve faglig ledelse i sitt prosti. Denne faglige ledelsen vil bli diskutert videre under avsnitt 5.6.

5.2.3 Økonomiforvaltning

I trossamfunnsloven § 14 slås det fast at kommunen plikter å gi tilskudd til kirken lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. «Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger, herunder kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og tilstrekkelig administrativ hjelp».

Et slikt tilskudd fra kommunen gis etter budsjettforslag fra soknet. I soknets budsjettforslag skal også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk inngå. Etter den gjeldende kirkeordningen er det kirkelig fellesråd som har i oppgave å «ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene» samt å «ivareta soknenes interesser i forhold til kommunen», herunder å fremme et samlet budsjettforslag fra soknene i kommunen.³⁶ Dersom prostifellesrådet besluttes som det nye styringsnivået i kirken, vil dette rådet ivareta de administrative og økonomiske oppgaver som i dag utføres av kirkelig fellesråd. Det må fortsatt gjøres en betydelig budsjettforberedende innsats fra kirkens side inn mot den enkelte kommune for slik å sikre en fortsatt forsvarlig finansiering av prostiets virksomhet. Se nærmere om dette i avsnitt 5.5.1.

Utvalget foreslår at prostifellesrådet får de økonomioppgavene som kirkelig fellesråd har i dag på vegne av soknene. Et spørsmål som reiser seg da, er hvilken regnskapsskikk organet skal følge. Det nasjonale rettssubjektet følger reglene etter regnskapsloven, mens forskriften om økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke fastsetter at soknenes regnskaper skal føres i tråd med god kommunal regnskapsskikk.³⁷ I dag er det altså ulike regnskapsprinsipper for trossamfunnets ulike typer rettssubjekter. For nærmere omtale av kommunale regnskapsprinsipper, vises det til rapporten fra arbeidsgruppe 4 del 4.1. Forskriften som gjelder for

³⁶ Kirkeordningen § 17.

³⁷ I høringen til forskriften pekte departementet på at det er et spørsmål om forskriften, «i framtida bør delast i éin del fastsett av Kyrkjemøtet og éin del fastsett av departementet». I den sammenheng hadde en departemental arbeidsgruppe også i oppdrag å utrede og vurdere «konsekvensene av å gå over fra kommunale regnskapsprinsipper til regnskapsloven». Dette arbeidet ville kunne gi departementet grunnlag til å vurdere om det på lengre sikt vil være hensiktsmessig å endre regnskapsprinsipp, og også dette forslaget ville ifølge høringsnotatet bli sendt på høring på vanlig måte. I et brev fra Barne- og familiedepartementet 8. mars 2021, varslet departementet at det «vil avvente Kirkemøtets vedtak av ny kirkeordning før [departementet] planlegger utredning av endringer i økonomiforskriften.»

5 Nytt organ med nye relasjoner

økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke innebærer blant annet at menighetsrådet og kirkeligfellesråd/prostifellesråd som er organ for soknet³⁸ må vedta eget økonomireglement, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning og rapportere opplysninger fra de kirkelige regnskapene til departementet eller den departementet bestemmer.

Kirkelig fellesråd mottar i dag tilskudd fra RDNK til trosopplæring, kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk. Tilskuddet utgjør om lag kr 500 millioner kroner årlig. Barne- og familiedepartementet har fastsatt retningslinjer for økonomiforvaltningen til rettssubjektet Den norske kirke, hvor det blant annet er fastsatt at:

«Tilskuddet skal støtte opp under Den norske kirke som folkekirke i samsvar med Grunnloven § 16. Tilskuddet skal finansiere kirkens prestetjeneste og annen virksomhet som hører inn under oppgavene til rettssubjektet Den norske kirke. Tilskuddet skal også anvendes til kirkens trosopplæring, diakoni og annen virksomhet som bidrar til å støtte opp under Den norske kirke som folkekirke. Tilskuddet kan ikke benyttes til å avlaste kommunene for deres lovpålagte utgiftsoppgaver etter lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 14 annet ledd.»

Videre heter det at «Dersom Den norske kirke disponerer deler av tilskuddet gjennom å gi økonomisk støtte til andre mottakere, skal Kirkerådet ha utarbeidet egne retningslinjer for dette». Kirkelig fellesråd rapporterer på bruken av midlene i tråd med krav i tilskuddsbrev fra bispedømmerrådet.

Ved etablering av prostifellesråd må lønnsmidler for menighetsprestene tilføres prostifellesrådet. Reguleringen av en slik overføring vil avhenge av løsning for arbeidsgiverorganisering.

5.2.4 Kirkebyggforvaltning

Kirkebyggene er normalt soknenes eiendom. Soknets eiendomsrett innebærer at soknet har rett til å eie, kontrollere og styre eiendom. Eierens rettigheter til å bruke og råde over eiendommen er bare begrenset av det som det ved lov er bestemt at skal være unntatt eiers rådighet, eller på annen måte er overlatt til andre. I trossamfunnsloven § 15 er Kirkemøtet gitt myndighet til å gi regler som regulerer soknets eierbeføyelser over kirkene som tilsvarer den som tidligere var hjemlet i kirkeloven §§ 17–21. I lovforslagene til trossamfunnsloven ble det lagt til grunn at det at kirkebyggene er i soknets eie, innebærer at Kirkemøtet i alminnelighet ikke vil kunne gis adgang til å legge ansvar for kirkebygget til noe annet organ enn et organ for soknet, ut over enkelte godkjennings- og klageordninger.³⁹ Hovedutvalget legger til grunn at prostifellesrådet generelt bør få et tilsvarende ansvar for å ivareta kirkebyggforvaltningen som kirkelig fellesråd har i dag.

5.2.5 Lokal gravplassmyndighet

Fra kristendommen kom til Norge for om lag 1000 år siden har det vært tradisjon at gravplassene har ligget i tilknytning til kirkebygget. Dette har også medført en sterk tilknytning mellom kirkebygget og gravplassene når det gjelder forvaltning og drift. I ny kirkelig organisering vil prostifellesrådet overta ansvaret som lokal gravplassmyndighet istedenfor dagens kirkelige fellesråd.

Ved fristillingen mellom kirke og kommune i 1996, ble denne tradisjonen videreført. Den offentlige gravplassmyndigheten ble lagt til kirkelig fellesråd, og ansvaret for å finansiere gravplassdriften ble en del av kommunenes utgiftsansvar overfor kirkelig fellesråd. Soknene i Den norske kirke beholdt dermed ansvaret for et offentlig lovregulert velferdstilbud for alle innbyggere etter fristillingen, uavhengig av den enkeltes tros- og livssynsmessig tilhørighet.

³⁸ Forskriften omtaler soknets organer, dvs. menighetsrådet, jf. trossamfunnsloven § 11 tredje ledd, eller fellesorgan for flere sokn opprettet i medhold av trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd, jf. § 12 annet ledd, og organ for soknet på kommunenivå, dvs. organ for ett eller flere sokn som til sammen dekker minst én kommune. I praksis vil dette også inkludere prostifellesrådet, gitt at det er et fellesorgan for flere sokn.

³⁹ Se Kulturdepartementets høringsdokument til Kirkemøtet 15. februar 2018 om [Særskilte lovbestemmelser om Den norske kirke i forslaget til felles lov om tros- og livssynssamfunn](#) side 62 og Prop. 130 L (2018–2019) side 229–230.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Også i utviklingen av ny religionspolitikk og overgang til ny trossamfunnslov 01.01.2021 er ordningen videreført som normalordning. Bakgrunnen for dette må dels forstås ut fra den brede tillit kirken lokalt har bygget opp på feltet gjennom mange år, som bl.a. kom til uttrykk i høringen til ny lov som viste bred oppslutning om ordningen fra flertallet av høringsinstanser. Særlig vesentlig synes det å være at de lokale gravplassforvaltningene har vist at de evner å opptre med respekt og imøtekommenhet overfor den enkelte i et samfunn preget av økende tros- og livssynsmangfold, slik den nye faneparagrafen i gravplassloven forutsetter. Den frivillige ordningen med kommunal tjenesteyting i stedet for tilskudd videreføres i gravplassloven. Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser må utredes av kommunen etter budsjettforslag fra soknet. Kommunen kan yte tjenester i stedet for å gi tilskudd etter avtale med soknet.

Kirkemøtet har videreført ordningen med at det er kirkelig fellesråd som på vegne av soknene i en kommune er ansvarlig gravplassmyndighet. jf. kirkeordningen § 17. Kirkemøtet har også uttalt et tydelig ønske om at ordningen med kirkelig gravplassdrift bør videreføres.

I om lag 1/3 av kommunene er det en tjenesteytingsavtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen som innebærer at kommunen utfører visse praktiske oppgaver i driften av gravplassene. Det er videre kommunal gravplassforvaltning i 5 kommuner (Bærum, Modum, Sandefjord, Vennesla og Gjesdal). Gravplasslovens §23 åpner for at ansvaret for gravplass kan bli overført til kommunen dersom kommunen ønsker. Myndigheten til å vedta dette ligger til statsforvalteren, som må høre berørte parter før det gjøres vedtak om endret ansvarsfordeling. Tidligere forutsatte slik overføring avtale mellom kirkelig fellesråd og kommunen, og godkjenning fra departementet. Gravplasslovens § 23 fastsetter følgende.⁴⁰

I en undersøkelse fra KA i 2018 svarte kun 3 % av fellesrådene at det i de foregående 4 årene hadde vært drøftelser mellom kommune og kirke om å overføre gravferdsforvaltningen til kommunen.⁴¹ Dette kan tyde på at det i utgangspunktet ikke er et stort antall kommuner som ønsker å overta forvaltningsansvaret. En rekke praktiske spørsmål må også løses konkret dersom forvaltningsansvaret skal overføres fra soknet til kommunen, blant annet som følge av at gravplassene som hovedregel er soknets eiendom. Mange steder er gravplassansvaret også viktig for å opprettholde hele stillinger i fellesrådet (f.eks. kombinasjonsstillinger som kirketjener og gravplassarbeider). Gravplassforvaltningen utgjør rundt 20-35 % av andel årsverk lokalt, med små fellesråd med en høyest andel. I de fleste fellesråd er det tilsatte som både arbeider med oppgaver knyttet til gravplassforvaltning og til den ordinære kirkelige virksomhet. En eventuell kommunal overtagelse av gravplassforvaltningen vil i derfor berøre mange tilsatte og medføre oppsplittelse av stillingsforhold i mindre deltidsstillinger for to ulike arbeidsgivere.

Et overveldende flertall av menighetsråd og kirkelig fellesråd, samt Kirkemøtet, har gitt tydelig uttrykk for et ønske om å videreføre ansvaret for gravplassforvaltningen som del av kirkens oppgaveportefølje lokalt. Det er derfor et selvstendig hensyn at etablering av et kommuneoverskridende prostifellesråd skjer på en måte som bidrar til å opprettholde kommunenes positive holdning og tillit til kirkelig gravplassforvaltningen. Enkelte risikoer ved ny organisering knyttet til denne relasjonen er nærmere beskrevet i avsnitt 5.5. Ny organisering kan også bidra til å styrke kirkens posisjon som en pålitelig gravplassmyndighet. Ved å etablere kommuneoverskridende prostifellesråd vil kirken ha større potensial til å levere bedre kvalitet på gravferdstjenester enn hva mange, spesielt små, kommuner har mulighet til alene. Kirken vil kunne tilby ansatte flere heltidsstillinger og større fagmiljøer til gravferd som kan øke kvaliteten.

5.2.6 Arbeidsgiveroppgaver

I henhold til utredningsmandatet skal det nye fellesorganet være et felles arbeidsgiverorgan for alle kirkelig tilsatte som arbeider i soknet, både de som lønnes over fellesrådenes budsjett i dag og de som er tilsatt i det nasjonale rettssubjektet. Dette er uavhengig av om de i fremtiden skal løse oppgaver tillagt menighetsrådet (f.eks.

⁴⁰ Se Prop. 130 L (2018–2019) side 268. At den kirkelige gravplassmyndigheten må høres, følger av at vedtaket skal fastsettes i forskrift, jf. forvaltningsloven § 37.

⁴¹ [Gravplassundersøkelsen 2018 \(KA, 2018\)](#), side 11.

5 Nytt organ med nye relasjoner

trosopplæring), oppgaver tillagt fellesrådet (f.eks. gravplassvirksomhet) eller oppgaver for begge (f.eks. økonomioppgaver)

En grundig beskrivelse av ulike oppgaver og hva som ligger i arbeidsgivers styringsrett finnes i avsnitt 4.2 i rapporten fra arbeidsgruppe 1. Her trekkes det frem arbeidsgiveroppgaver som prostifellesrådet kan ha:

- Tilsetting av alle lokale kirkelig tilsatte, inkludert prester
- Suspensjon, oppsigelse og avskjed for alle lokale kirkelig tilsatte, inkludert prester
- Lønnsplikt
- Plikt til å sikre et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø
- Plikt til likebehandling og beskyttelse mot diskriminering, aktivitets- og redegjørelsesplikt
- Plikt til individuell tilrettelegging
- Plikt til å sørge for at arbeidstakeren tar ferie og fritid
- Opplæring og utvikling
- Omsorgsplikt for de tilsatte
- Medbestemmelse
- Varsling/ytringsfrihet
- Rapporteringsplikter overfor det offentlige mv.

I hvilken grad prostifellesrådet skal ha alle eller utvalgte arbeidsgiveroppgaver, vil avhenge av løsning for arbeidsgiverorganisering og hvilket ansvar en eventuelt velger å legge til prostifellesrådet, se kapittel 6.

Noen av oppgavene vil også måtte ses i sammenheng med biskopens tilsyn og ledelse, se avsnitt 5.8.2.

5.2.7 Samisk kirkeliv

I hovedutvalgets mandat påpekes det at samisk kirkeliv skal ivaretas. Dette betyr at en ny modell for kirkelig organisering fortsatt må legge til rette for at menigheter skal kunne tilby kirkelige tjenester på samisk språk, med forankring i den samiske kulturen. Dette er et hensyn som spesielt gjelder for områder som ligger innenfor forvaltningsområdet for samisk språk, men også generelt for samisk kirkeliv i alle deler av landet.

Et av de viktigste virkemidlene for å ivareta samisk kirkeliv er å gi prostifellesråd ansvar for at det ytes kirkelige tjenester på samisk språk i de sokn som ligger i samisk språkforvaltningsområde. Dette er et ansvar som ligger til dagens fellesråd i samiske områder. I dette ansvaret handler det blant annet om å ha tilstrekkelig samiskspråklig kompetanse i staben til å kunne avholde gudstjenester, gjennomføre trosopplæring og drive diakonalt arbeid på samisk. Fordi det vil være flere ansatte i prostifellesrådet enn i dagens fellesråd, vil det være grunnlag for spesialisering økt ressurser til utadrettet arbeid. Dette vil også komme samisk kirkeliv til gode ved at enkelte medarbeidere i større grad har mulighet til å spesialisere seg rettet mot samisk kirkeliv.

5.3 SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Prostiet vil ha et folkevalgt organ, kalt prostifellesråd, som vil være sammensatt av ulike representanter. I det følgende vil det utvalgets vurdering av representasjon presenteres. Det er to overordnede spørsmål som må vurderes på tvers av spørsmålet om hvem som bør representeres og hvordan de velges: Nasjonale føringer eller lokal valgfrihet, og størrelse på prostifellesrådet.

Nasjonale føringer eller lokal valgfrihet

Et av de overordnede spørsmålene er i hvor stor grad det skal gis lokal frihet til å definere sammensetningen og i hvor stor grad det skal være nasjonale føringer. En kan se for seg en rekke løsninger på en skala fra at prostifellesrådet kan bestemme hele sammensetningen selv, til at det skal være en ferdig mal som alle prostifellesråd må følge. Hovedutvalget foretrekker en mellomløsning, som sikrer tilstrekkelig fleksibilitet for lokalkirken og som samtidig bevarer noen felles rammer. Flexibilitet er viktig fordi det vil være stor variasjon mellom prostiene når det kommer til geografi, antall sokn, antall kommuner osv. Felles rammer er viktig for å sikre forutsigbarhet og gjenkjennerbarhet på tvers, som bidrar til at kirken fremstår enhetlig som ett trossamfunn. Dette bidrar blant annet til å

5 Nytt organ med nye relasjoner

svare på målsetningene om ha en fleksibel kirkeordning – som samtidig gir nasjonale føringer der det trengs. En beskrivelse utvalgets forslag til sammensetning blir presentert i slutten av dette avsnittet, når ulike representasjoner er diskutert.

Størrelse på det folkevalgte prostifellesrådet

Et annet overordnet spørsmål som blir reist av arbeidsgruppe 3 er knyttet til størrelsen på det nye organet, med tanke på antall medlemmer. Det er sannsynlig at mange prostifellesråd vil bli for store til å være effektive styringsorgan. Det er derfor nødvendig å beskrive hvordan et utøvende organ vil kunne se ut der styringsorganene blir for store. En kan tenke seg to ulike alternativer for hvordan et slikt utøvende organ kan se ut. Det kan enten være et arbeidsutvalg som henter sin myndighet fra prostifellesrådet og opptre på vegne av det, eller et styre som er et uavhengig organ fra prostifellesrådet. Hovedutvalget støtter vurderingene til arbeidsgruppe 3, og mener det er mest hensiktsmessig å beskrive modell med arbeidsutvalg når prostifellesrådet blir for stort. Det er også fordi dette i størst grad oppnår å lage en enkel og fleksibel løsning som kan tilpasses ulike behov.

I de påfølgende avsnittene diskuteres det representasjon fra henholdsvis soknene, geistlig linje og kommunene. I tillegg til representasjon fra disse gruppene har hovedutvalget vurdert representasjon fra eller til rettssubjektet Den norske kirke v/bispedømmerådene.

5.3.1 Representasjon fra soknene/menighetsråd

For sikre målbildet om at kirken fortsatt skal stå sterkt lokalt må det være representasjon fra det nivået som best kjenner kirken lokalt. Hovedutvalget ser det derfor som helt naturlig at alle menighetsrådene er representert med én representant hver i prostifellesrådet. Et spørsmål som er drøftet av arbeidsgruppe 3 er om representantene bør være valgt direkte eller indirekte inn i prostifellesrådet. Mandatet slår fast at direkte valg skal vektlegges i utredningen. Likevel peker både arbeidsgruppe 3 og de åpne innspillmøtene på at det ikke ønskelig med flere enn to direkte valg, både av hensyn til de kirkelige ansatte som gjennomfører valget og de som stemmer. Hovedutvalget går derfor inn for en løsning med indirekte representasjon fra menighetsrådene til prostifellesrådet.

I prostifellesråd der det er for mange representanter til å kunne være et effektivt styringsorgan ser hovedutvalget muligheten for at noen sokn kan representere hverandre. Dette kan løses på flere måter. Arbeidsgruppe 3 har beskrevet en nærliggende løsning, der ett sokn i hver kommune i prostiet representerer de andre soknene i kommunen. I et prosti som strekker seg over fire kommuner og ti sokn vil det med en slik løsning være fire sokn representert i arbeidsutvalget. Samtidig vil dette være en løsning som ikke vil kunne passe godt alle steder, der det er stor variasjon i antall sokn i ulike kommuner. I et prosti med to kommuner hvor det er ett sokn i den ene kommunen og åtte sokn i den andre kan dette slå skjevt ut. I dette tilfellet vil ettsoknskommunen alltid være sikret plass i arbeidsutvalget, mens de andre soknene må rullere med syv andre sokn. Dette eksemplet illustrer hvordan én lik modell for alle prostifellesråd kan slå feil ut. Derfor mener hovedutvalget at det ikke skal være én nasjonal modell for hvilke menighetsråd som skal være representert i arbeidsutvalget. Dette bør heller bestemmes lokalt ut ifra lokale forhold.

Hovedutvalget vil likevel anbefale at menighetsråd er betydelig representert i arbeidsutvalget og menighetsrådsrepresentanter bør utgjøre flertallet av medlemmene. Representantene bør også være jevnt fordelt mellom kommuner, størrelse og andre lokale forhold slik at arbeidsutvalget blir mest mulig representativt.

5.3.2 Representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerådet

I rapporten fra arbeidsgruppe 3 diskuteres det om RDNK bør ha en representant i prostifellesrådet. Arbeidsgruppen anbefaler at RDNK bør kunne oppnevne ett eller flere medlemmer til prostifellesrådet, fordi dette kan bidra til en større grad av sammenbinding av trossamfunnet på tvers av nivåer. Det kan også tenkes at en sammenbinding kan styrkes ved å gjøre det motsatte: at prostifellesrådet kan oppnevne en representant til bispedømmerådet og dermed et organ for RDNK. Et tredje alternativ er at bispedømmerådet kan bestå av både medlemmer fra prostifellesrådet og medlemmer av Kirkemøtet. Alle disse løsningene sees på som aktuelle, og de har styrker og svakheter avhengig av hva slags funksjon en slik representasjon skal ha.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Hvilke av disse løsningene som vurderes som mest hensiktsmessige kan være avhengig av rettslig modell for prostifellesrådet som beskrevet nærmere i kapittel 7. Samtidig kan valg av representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerrådet være uavhengig av rettslig tilknytning. Dette drøftes i utvalgets vurdering av bispedømmerrådets sammensetning, i avsnitt 5.8.5.

5.3.3 Geistlig representasjon

Geistlig representasjon, en prest, i kirkelig demokrati bygger på samvirkeprinsippet mellom embete og råd hvor biskop, prost eller sokneprest sitter som representant sammen med det folkevalgte rådet. Mandatet peker på at en ny kirkeordning skal «inneholde en god balanse mellom embete og råd», og hovedutvalget anbefaler derfor at det skal være geistlig representasjon i prostifellesrådet. Hovedutvalget ser det naturlig at den geistlige representanten også sitter i arbeidsutvalget. Hvem dette skal være har sammenheng med den daglige ledelsen i prostifellesrådet, se avsnitt 5.6. Den geistlige representanten er medlem i rådet i kraft av å representere tjenesten med Ord og sakrament som prest, ikke som ansatt.

5.3.4 Kommunal representasjon

Forholdet mellom kirke og kommune har vært nært helt siden etableringen av kommunalt selvstyre. Da formannskapslovene av 1837 ble vedtatt, fulgte disse som hovedregel daværende prestegjeldsinndeling. Samtidig ble det opprettet soknekommuner med soknestyre, knyttet til de enkelte kirkesokn. De nye kommunene overtok den retten menighetene hadde fått i 1818 til å innkreve skatt for å dekke utgifter til kirkenes drift og vedlikehold, og kommunene opptrådte etter dette som styringsorgan på vegne av soknene. Frem til 1922 var menighetene alene representert ved soknestyrene og kommunestyrene, men også etter at loven om menighetsråd og menighetsmøter trådte i kraft i 1922, behold kommunestyret ansvar for å representere menighetene i forvaltningsmessige og økonomiske saker. Med kirkeloven av 1996 ble det presisert at soknene fikk en rettslig selvstendighet i forhold til kommunene, samtidig som det ble videreført en kommunal representasjon i kirkelige fellesråd. I gjeldene kirkeordning har Kirkemøtet fastsatt at kommunene *kan* oppnevne en representant til fellesrådet, i §§ 9 og 15. Etter gjeldende rett er det også et vilkår at kirkelige ombud,⁴² inkludert den kommunale representanten,⁴³ er medlem i Den norske kirke, men biskopen kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det.⁴⁴

Barne- og familiedepartementet har pekt på at kommunal representasjon kan være naturlig med tanke på oppgaven som mange fellesorgan (prostifellesråd) vil ha som lokal gravplassmyndighet på vegne av samfunnet. I forarbeidene til ny trossamfunnslov uttaler departementet at det vil: «være fornuftig å legge til rette for at et kirkelige organ som skal ha ansvar i gravplassaker, fortsatt har en kommunal representant».⁴⁵

Kirken er lokalt finansiert av kommunen og er avhengig av et godt samarbeid for å opprettholde en velfungerende drift. Selv om finansiering fra kommunen ikke alene kan begrunne kommunal representasjon, er det mange fordeler ved å ha en fast representant fra kommunen i fellesrådet i dag. Kommunal representasjon er med å styrke kommunens finansieringsvilje ved at de kan påvirke beslutninger som angår økonomi og er med på å kontrollere bruken av midlene. En trygg kommunal finansiering gjør det lettere å nå målsetningene om en sterk kirke lokalt. Ved å opprettholde nære bånd til kommunen kan også kirken utvikle sin rolle som samarbeidspartner med kommunen i å løse lokale utfordringer gjennom samskaping. Dette kan igjen bidra til å styrke kirken som en relevant samfunnsaktør og en attraktiv arbeidsplass.

⁴² Et ombud er en betegnelse på en tillitsvalgt eller en folkevalgt som har plikt til å ta imot valg og plikt til å utføre vervet når vedkommende først er valgt. Det må ikke forveksles med ombud som Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Barneombudet. Se mer om ombudsplikten i avsnitt 6.8.

⁴³ I forarbeidene til den gjeldende kirkeordningen er det uttrykkelig presisert at kommunal representant regnes som kirkelig ombud etter § 40, jf. sak KM 06/19 side 43.

⁴⁴ Se kirkeordningen § 40. Dette er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i kirkeloven § 29, hvor det var tydeliggjort i lovforarbeidene at medlemskapskravet også dekket kommunens representant (Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) s. 54).

⁴⁵ Prop. 130 L (2018–2019) side 248

5 Nytt organ med nye relasjoner

Av flere grunner er det spesielt viktig å sikre en god relasjon til kommunene i ny organisering. Fordi prostifellesrådet mange steder vil dekke flere kommuner, er det en risiko for at opplevd avstand til hver enkelt kommune øker. Kommunal representasjon vil derfor kunne være en løsning som kan bidra til å videreføre den tette og gode relasjonen mellom kirken og kommunen. Både arbeidsgruppe 3 og 4 diskuterer dette og anbefaler kommunal representasjon i prostifellesrådet. I tillegg er rammene for kirken som lokal gravplassmyndighet noe endret etter en endring i gravplassloven knyttet til kommunenes mulighet til å bli lokal gravplassmyndighet (se nærmere beskrivelse under avsnitt 5.2.5). I denne sammenheng vil kommunal representasjon i prostifellesrådet kunne styrke kommunens forståelse av kirken som en god forvalter av denne myndigheten.

Selv om det er mange fordeler ved en kommunal representasjon har enkelte medlemmer pekt på noen prinsipielle motforestillinger. Det at Den norske kirke er et selvstendig trossamfunn, skilt fra både staten og kommunen, kan tilsa at det ikke bør være kommunal representasjon i kirkelige styringsorganer. Det kan svekke kirkens troverdighet som en selvstendig aktør, uavhengig av det offentlige. Kommunal representasjon setter også Den norske kirke i en særstilling sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn, og en slik ordning vil kunne komme under press til tross for at det er særlige tilknytningspunkter mellom kommunen og Den norske kirke.

Utvalgsmedlemmene Eide, Fykse Tveit, Halvorsen Hougsnæs, Hjorthaug, Hovind, Langeland, Müller-Nilssen, Skjelbred, Solberg og Sønsterud, mener at det bør være kommunal representasjon i prostifellesrådet. Medlemmene legger blant annet vekt på at dette vil være et bidrag til å opprettholde kirkens posisjon i lokalsamfunnet, og at den kommunale representanten vil bidra med sin kompetanse og med sin kontakt inn i det politiske miljøet.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at det ikke bør være kommunal representasjon i prostifellesrådet. Dette medlemmet legger avgjørende vekt på de prinsipielle motforestillingene, både det religionspolitiske hensynet til likebehandlingsprinsippet og hensynet til Den norske kirke som selvstendig trossamfunn. En mindretallsanbefaling på dette punktet er beskrevet nederst i dette avsnittet.

Utforming av kommunal representasjon

Når et flertall anbefaler kommunal representasjon, reiser det seg to spørsmål om hvordan dette bør utformes. Det gjelder både antall kommunale representanter i prostifellesrådet og hva slags type stemmerett representanten(e) skal ha.

Det at prostifellesrådet dekker flere kommuner reiser spørsmålet om hvor mange kommuner som bør være representert. Det vil være problematisk hvis et prostifellesråd f.eks. består av like mange kommunale representanter som representanter fra menighetsrådene. Kommunene bør ikke være for dominerende i et råd som er demokratisk valgt blant kirkens medlemmer. Kommunene i prostiet bør derfor gis mulighet til å ha en kommunal representant som representerer kommunene i fellesskap. I prostier med mange kommuner, som f.eks. seks eller flere, kan det være hensiktsmessig å gi kommunene mulighet for to representanter. Kommunene bør selv velge hvem som skal representere kommunene i prostifellesrådet i fellesskap. Når alle kommunene ikke er representert kan det svekke selve utgangspunktet og begrunnelsen for representasjonen, nemlig å skape nærhet til de enkelte kommunene. Derfor mener hovedutvalget at prostifellesrådet i tillegg bør initiere jevnlig møter med både hver enkelt kommune og alle kommunene i fellesskap for å opprettholde god dialog. Flertallet i utvalget som støtter kommunal representasjon, støtter en slik ordning med antall kommunale representanter.

Det er noe forskjellig syn i hovedutvalget knyttet til kommunenes stemmerett i prostifellesrådet.

Utvalgsmedlemmene Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha full stemmerett i alle saker i prostifellesrådet. Disse medlemmene kan ikke se at det er vektige grunner til at de kommunale representantene skal ha begrenset stemmerett. Medlemmene legger også til grunn at de kommunale representantene er medlemmer av Den norske kirke, og at de således også representerer trossamfunnet og den lokale kirke.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Medlemmene Fykse Tveit, Hjorthaug, Müller-Nilssen og Skjelbred mener at de kommunale representantene i prostifellesrådet har møte- og talerett, men ikke stemmerett. De prinsipielle spørsmålene som knytter seg til kommunal representasjon i et valgt kirkelig organ, taler for en tydelig og konsekvent deling av ansvar og roller. Det svarer til endringene i forholdet mellom stat og kirke som er gjennomført de senere årene. Disse medlemmene mener at kommunale ombud ikke kan pålegges krav om tilhørighet til noe trossamfunn. Dessuten vil det kunne oppstå uklarhet i relasjonene mellom et selvstendig kirkelig organ og kommunen(e) dersom en representant for sistnevnte i prostifellesrådet skal gjøres ansvarlig gjennom stemmegivning for det kirkelige organets vedtak. Samarbeidet med kommunen er svært viktig, og det må uansett primært bygge på tillitsfull dialog og avtaler.

Utvalgsmedlemmet Enstad, støtter ikke anbefalingen om å gi kommunene representasjon i prostifellesrådet. Dette medlemmet legger avgjørende vekt på de prinsipielle motforestillingene, både det religionspolitiske hensynet til likebehandlingsprinsippet og hensynet til Den norske kirke som selvstendig trossamfunn, som det er redegjort for ovenfor, og vil i tillegg anføre følgende motargumenter:

Knyttet til prinsippet om likebehandling bør det også påpekes at det ikke er statlig representasjon i kirkelige organer selv om kirken er finansiert med statstilskudd. Kirken nasjonalt er derfor prinsipielt likestilt med andre trossamfunn ved at samhandlingen mellom stat og kirke skjer gjennom dialog og rapportering. Selv om Den norske kirke er i en særstilling med tanke på kommunal finansiering, bør ikke dette bety at formene for samhandling bør være annerledes på kommunalt nivå. Hensynet til samskaping (jf. 3.4 og 5.5.3) tilsier nettopp ikke kommunal representasjon i prostifellesrådet, siden det er et begrep for samarbeid mellom offentlige og private aktører, nettopp som selvstendige aktører. En slik ordning vil også kunne komme under press der en stor del av kommunens innbyggere ikke er medlemmer av Den norske kirke. Et unntak fra denne vurdering kan være i saker som angår gravferdsforvaltningen, fordi dette er en oppgave kirken forvalter på vegne av samfunnet, men her vil en binding av den kommunale representanten til å være medlem i Den norske kirke ikke være prinsipielt sakssvarende.

Fra et kirkelig perspektiv er det også problematisk at kommunen kan få stemmerett i saker som angår kirkens anliggender. Ikke minst gjelder dette oppgaver knyttet til å vekke og nære det kristelige livet i soknene. En avgrensning til stemmerett i budsjettsaker vil ikke være tilfredsstillende, da budsjettforslaget til kommunen vil omfatte stillinger og andre budsjettposter knyttet til «vekke og nære»-dimensjonen ved prostifellesrådets arbeid. Dette vil innebære en uakseptabel innflytelse fra offentlig myndighet i trossamfunnet Den norske kirkes virksomhet. Det vil også være paradoksalt hvis kommunen skal ta del i arbeidsgiveransvaret overfor prestene i en kirke som er selvstendiggjort fra staten. Det er også problematiske demokratiske sider ved at prostifellesrådet vil være det eneste kirkelige styringsorgan som har medlemmer som ikke er valgt av kirkens medlemmer eller forpliktet gjennom vigsling. Ved at den kommunale representanten også representerer den økonomiske tilskuddsyteren vil det oppstå maktasymmetri blant organets medlemmer.

Forslag om kommunal representasjon uten stemmerett ivaretar noen av dette medlems anliggende og har dette medlemssekundære støtte.

5.3.5 Samisk representasjon

Hovedutvalget har vurdert om det skal være samisk representant i prostifellesråd som har sokn i forvaltningsområdet for samisk språk, ettersom disse prostifellesrådene vil ha et ansvar for samisk kirkeliv. I dag er det ingen formell samisk representasjon til fellesrådene som ligger i kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk. Samisk kirkeliv har likevel i større eller mindre grad blitt ivaretatt her fordi det er en større bevissthet knyttet til samisk kirkeliv i slike kommuner. For de fleste fellesråd/kommuner som tilhører samisk språkforvaltningsområde er de alene i sitt prosti til å tilhøre samisk språkforvaltningsområde. Når det opprettes et organ på prostinivå, er det derfor en risiko for at oppmerksomheten knyttet til samisk kirkeliv vil kunne svekkes. For å hindre at en ny organisering har en negativ effekt på samisk kirkeliv, er det vurdert hensiktsmessig å ha en egen samisk representant i de prostifellesråd som dekker sokn som ligger i forvaltningsområde for samisk språk. Dette vil i større grad kunne sikre stabiliteten til et livskraftig samisk kirkeliv i prostier som tidligere ikke har hatt et særskilt ansvar for dette.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Et spørsmål relatert til samisk representasjon i prostifellesrådet er hvordan og hvem som kan velges. Fordi samisk kirkeliv i dag er organisert ulikt for de ulike samiske språkene, anser hovedutvalget det ikke som hensiktsmessig å lage felles retningslinjer for hvordan den samiske representanten velges. I prostifellesråd som ligger i sørsamisk språkområde vil det kunne være naturlig at representanten velges av sørsamisk menighetsråd. En slik kategorialmenighet finnes ikke i lulesamisk eller nordsamisk område, og en bør ta sikte på å utvikle andre representative ordninger her. Valgordning for samisk representant bør utredes videre med involvering av samisk kirkeråd, de tre bispedømmene med et særskilt ansvar for samisk kirkeliv og andre aktører innenfor samisk kirkeliv. Det er viktig å påpeke at denne representanten kommer i tillegg til representantene fra menighetsrådene. Når det gjelder hvem som kan velges som samisk representant bør dette avgjøres etter konsultasjon med Samisk kirkeråd, og det vises det til arbeidet som er gjort knyttet til valgbarheten til samisk kirkelig valg møte som en modell.⁴⁶

Samisk representasjon er foreslått videreført i bispedømmerådet og i Kirkemøtet, se hhv. avsnitt 5.8.5 og 6.5. Leder av Samisk kirkeråd møter også med tale- og forslagsrett i Kirkerådet.

5.3.6 Oppsummering av utvalgets forslag til sammensetning

Hovedutvalget foreslår denne sammensetningen av prostifellesrådet:

Tabell 5.1 Oppsummering av utvalgets forslag til sammensetning

| Representasjon fra | Hvor mange? | Hvordan velges representanten? |
|---|---|--|
| Soknene/menighetsrådene | En representant fra hvert sokn | Representanten velges indirekte av menighetsråd |
| Geistlig linje | En representant | Velges i kraft av embete og avhenger løsning for daglig ledelse, se avsnitt 5.6.7. |
| Kommunen(e) (flertallsanbefaling) | En representant (to representanter hvis prostifellesrådet dekker seks eller flere kommuner) | Kommunen(e) velger |
| Samisk representasjon (i prostifellesråd som har sokn som ligger innenfor forvaltningsområdet for samisk språk) | En representant | Avhengig av hvordan samisk kirkeliv er organisert lokalt. |

I tillegg til disse gruppene av representasjon er det aktuelt med en form for representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerådet og er nærmere beskrevet i avsnitt 5.3.2.

Når det gjelder spørsmål om hvem som kan være geistlig representant avhenger dette av løsning for daglig ledelse, se avsnitt 5.6.7.

Utvalget anbefaler at prostifellesrådet kan velge å ha et arbeidsutvalg hvis prostifellesrådet blir for stort.

Når det gjelder spørsmålet om kommunal representasjon er utvalget er delt i sin anbefaling: Utvalgets flertall mener at det bør være kommunal representasjon. Utvalgets mindretall mener at det ikke bør være kommunal representasjon.

Utvalgets flertall er delt i synet på stemmeretten til den/de kommunale representanten(e). Et flertall av medlemmene som er for kommunal representasjon (og i utvalget forøvrig) mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha full stemmerett i prostifellesrådet. Et mindretall i utvalget, mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha tale- og møterett i prostifellesrådet, men ikke stemmerett.

Begrunnelsen for de ulike valgene er nærmere beskrevet i avsnitt 5.3.4.

⁴⁶ I [regler for Samisk kirkelig valg møte § 1-3 fjerde ledd](#) er følgende fastsatt om valgbarhet:

Valgbar (...) er de som oppfyller følgende vilkår: a) har kirkelig stemmerett og, b) oppfatter seg selv som same og som enten har samisk som hjemmespråk, eller har eller har hatt forelder, besteforelder eller oldeforelder med samisk som hjemmespråk, eller c) har annen tilknytning til samisk kirkeliv ut fra nærmere kriterier bestemt av Samisk kirkeråd.

5 Nytt organ med nye relasjoner

5.4 MENIGHETSRADET

5.4.1 Menighetsrådets oppgaver og ansvar

Menighetsrådet opptre på vegne av og representerer Den norske kirkes grunnleggende enhet, soknet. I kommuner med mer enn ett sokn er kirkelig fellesråd i dag et organ for soknet for å ivareta økonomiske og administrative oppgaver og samarbeid med kommunen. Menighetsrådets oppgaver er isteden rettet mot «alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet» og har virksomhetsansvar for kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni. Menighetsrådet har en negativ avgrenset kompetanse til å opptre på vegne av soknet om det ikke er bestemt at myndigheten er lagt til et annet organ for soknet. Rådet har følgende oppgaver spesifisert i dagens kirkeordning:

«§ 12. Menighetsrådets oppgaver

Menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, døpte gis trosopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet.

Menighetsrådet har ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet.

Menighetsrådet avgjør om det skal tas opp offer eller foretas innsamling i kirken og forvalter de midler som blir samlet inn, bevilget eller gitt som gave til kristelig virksomhet i soknet, med mindre annet er fastsatt. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av Kirkemøtet. Avgjørelse om opprettelse av stillinger skal godkjennes av kirkelig fellesråd.

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

Menighetsrådet innbyr minst en gang i året de tilsatte i soknet til å ta del i rådets drøftinger om menighetsforholdene og de oppgaver som foreligger.

Menighetsrådet forbereder og gir innstilling til avgjørelse i alle saker som legges frem for menighetsmøtet, jf. § 13, eller som menighetsmøtet selv tar opp.

Menighetsrådet gir hvert år menighetsmøtet en orientering om det kristelige arbeidet i soknet.

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

Hovedutvalget mener at hovedlinjene i oppgavefordelingen mellom dagens menighetsråd og fellesråd skal videreføres i ny organisering mellom menighetsrådet og et nytt prostifellesråd. Det er likevel noen endringer i oppgaver og ansvar som hovedutvalget foreslår. Som tidligere nevnt, og nærmere beskrevet i 5.2.1 vil det nye fellesorganet få en formålsbestemmelse for å bistå menighetsrådene i deres arbeid for å «vekke og nære». Dette betyr ikke at det skal være en innskrenkelse i oppgaver og ansvar for menighetsrådet – men det vil være nødvendig med presis avklaring av ansvarsfordelingen mellom de to organene. En slik presisering av oppgaver og ansvar bør utredes i det videre arbeidet.

Et spørsmål som er drøftet i hovedutvalget er på hvilket nivå innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten som ikke er positivt lagt til et annet organ skal ligge. Dette gjelder da den «restkompetansen» for innhold som ikke er begrenset av biskopens forordning, Kirkemøtets liturgiske bestemmelser og menighetsprestens selvstendighet gitt av ordinasjonen. Menighetsrådet har i dag oppgaver som er nært beslektet med ansvaret for å gjennomføre gudstjenester og kirkelige handlinger. Det vil derfor være logisk og naturlig at menighetsrådet også skal få ansvar for dette i en ny organisering. I tillegg bygger det opp under en av målsetningene i mandatet som er å «ha fokus på kirkas arbeidsoppgaver i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes». Hovedutvalget mener at dette bidrar til å styrke det enkelte sokn faglig og strategisk, men ser samtidig at spørsmålet om plassering av innholdsansvaret har nær sammenheng med spørsmålet om løsning for arbeidsgiverorganisering.

5 Nytt organ med nye relasjoner

En viktig målsetning for hovedutvalgets arbeid er å videreføre kirken som en organisasjon med lokal forankring, hvor det enkelte menighetsråd har innflytelse over beslutninger som berører dem. Som beskrevet i 5.3.1 skal hvert menighetsråd velge en representant som skal sitte i prostifellesrådet, og de vil på den måten være med på å avgjøre saker i prostiet. Siden prostifellesrådet de fleste steder vil inkludere flere sokn enn i dagens fellesråd kan avstanden til prostifellesrådet oppleves større. For å styrke det enkelte menighetsråd og den enkelte menighetsrådsmedlem i det kirkelige demokratiet, foreslår hovedutvalget at det opprettes årlige prostimøter for alle menighetsrådsmedlemmer i prostiet, se avsnitt 5.4.3

5.4.2 Arbeidsgiveransvar

Hovedutvalgets oppgave er å utrede en modell der arbeidsgiveransvaret for alle som jobber i lokalkirken utøves av et fellesorgan på prostinivå. Det vil likevel være noen områder knyttet til dette hvor menighetsrådet har en større rolle som må avklares. Dersom et menighetsråd i dag disponerer midler, kan det opprette stillinger etter å ha fått godkjenning fra fellesrådet. Hovedutvalget ser det som hensiktsmessig å videreføre en ordning hvor prostifellesrådet får denne godkjenningsmyndigheten. Det er begrunnet i at dette gir menighetsrådet frihet til å bruke innsamlede midler på satsningsområder i menigheten, samtidig som det sikrer prostifellesrådets behov for å koordinere ressurser og aktivitet i flere sokn.

I kraft av å være et eget rettssubjekt har soknet rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.⁴⁷ Dette omfatter eiendomsrett, arbeidsgivermyndighet, avtalekompetanse og søksmålskompetanse. Kirkemøtets organiseringskompetanse gir Kirkemøtet myndighet til å avklare hvilket av soknets organer som skal ivareta oppgaven som arbeidsgiver. Det er ikke noe i veien for at menighetsrådet kan ivareta arbeidsgiveransvaret for enkelte stillinger som blir finansiert av menighetsrådet selv, slik ordningen er i dag.⁴⁸ Dette vil imidlertid bety at noen få ansatte i lokalkirken ikke vil være ansatt i prostifellesrådet sammen med de andre ansatte. Dette trenger ikke være et problem, men kan være grunnlag for at ulike ansatte blir styrt av ulike mål, prioriteringer og instruks. Denne utfordringen vil ikke ha samme omfang som mellom dagens fellesrådsansatte og menighetsprester, men vil kunne ha potensial for å gi noen av de samme type utfordringene knyttet til ulike arbeidsgivere. Likevel kan utfordringene bli noe større enn i dag, både på grunn av økte avstander mellom sokn og fellesråd/fellesrådsadministrasjon, og fordi de menighetsrådstilsatte i dag kan nyte godt av at koordinering er noe som uansett må gjøres i dagens modell. Derfor bør det være mulig for menighetsrådet å avtale at prostifellesrådet utfører de oppgaver som blir overlatt det, herunder ivareta arbeidsgiveroppgaver for menighetsrådet, slik fellesrådet kan gjøre i dag.

I tilsetting av både prester og andre kirkelige stillinger til menigheten, og i fastsetting av instruks, har menighetsrådet hatt uttalerett. I en ny modell vil det nye prostifellesrådet bli utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle ansatte lokalt, og hovedutvalget anbefaler at menighetsråd fortsatt skal ha denne uttaleretten. Dette er fordi det sikrer menighetsrådets medvirkning og innflytelse i saker som berører dem, men samtidig gir det rom til å fokusere på oppgaver direkte knyttet til å vekke og nære det kristelige liv i soknet. Noe annet ville samtidig ha bidratt til å svekke menighetsrådets innflytelse.

Ved tilsetting av prester har menighetsrådet i dag i tillegg til uttaleretten, en representant i innstillingsrådet. Dette er nytt fra 2019 og ble vedtatt for å styrke menighetsrådets innflytelse. For å unngå å svekke denne innflytelsen, bør det vurderes om det skal fastsettes at menighetsrådet enten er representert i innstillingsrådet eller i partssammensatte utvalg/tilsettingsråd ved tilsetting av prester. Dette bør også utvides til å gjelde generelt for de stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for. Se nærmere om denne problemstillingen i avsnitt 5.7.

⁴⁷ Trossamfunnsloven § 11 andre ledd

⁴⁸ Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet uttalte seg nærmere om kirkelig fellesråds ansvar for stillinger opprettet av menighetsråd i brev 17. juni 1999. Her understreket departementet bl.a. at ansvaret for slike stillinger «ligger alene hos menighetsrådet», og ikke til fellesrådet.

5 Nytt organ med nye relasjoner

5.4.3 Prostimøtet

For å styrke lokalkirken og hvert enkelt menighetsråd, foreslår hovedutvalget å etablere et årlig fellesmøte for alle menighetsrådsmedlemmer i prostiet, heretter kalt prostimøtet. Et slikt prostimøte kan bidra til å oppnå målsetningene for ny kirkelig organisering ved at man styrker det lokale engasjementet og deltakelse i kirkens folkevalgte organer. Et prostimøte kan organiseres ved at de inviterer alle menighetsrådsmedlemmer, ev. et visst antall fra hvert menighetsråd i prostiet til et årlig møte (eventuelt hvert annet år). Biskopen må også kunne møte. Prostifellesrådet informerer om styringen av prostiet og presenterer forslag til prioriteringer og strategi for kommende periode. Andre saker på agendaen kan bli foreslått av prostifellesrådet og menighetsrådsmedlemmer. Hovedtyngden av saker skal dreie seg om strategi og satsninger i prostiet. Prostimøtets myndighet er av rådgivende karakter, og beslutninger som tas av prostimøtet skal ikke kunne binde prostifellesrådet formelt. Det bør likevel vektlegges som et viktig hensyn.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at prostimøtet bør ha en sterkere formell myndighet. Dette medlem mener at prostimøtet skal vedta et rammebudsjett, samt godkjenne årsmelding og regnskap for prostifellesrådet. Å bli presentert for prioriteringer og strategi for den kommende perioden er en naturlig del av budsjettarbeidet. Prostimøtet må ha regelfestede oppgaver og en regelfestet sammensetning gjennom kirkeordning. Dette medlem legger avgjørende vekt på at man i den nye kirkeordningen bør styrke det direkte valgte menighetsrådet sin innflytelse ovenfor det indirekte valgte prostifellesrådet. Ordningen vil sikre en bredere demokratisk forankring av de strategiske valgene i prostiet, og styrke kunnskapen om prostiets felles muligheter og utfordringer. Dette medlem mener at økt innflytelse til menighetsrådets medlemmer vil gjøre det mer attraktivt å sitte i menighetsrådet. Siden prostifellesrådet i denne modellen får formell myndighet må det være et fast antall utsendinger med tale-, forslags og stemmerett fra hvert menighetsråd. Ved valg av denne modellen bør prostimøtets sammensetning utredes nærmere. Antall utsendinger fra menighetsrådene bør være lik for alle menigheter, for å gjenspeile sammensetningen av prostifellesrådet. Biskopen, eller en som er oppnevnt av biskopen bør ha møte- og talerett i prostimøtet.

5.4.4 Oppsummering av menighetsrådet

Hovedutvalget mener at hovedlinjene i oppgavefordelingen mellom dagens menighetsråd og fellesråd skal videreføres i ny organisering mellom menighetsrådet og et nytt prostifellesråd.

Spørsmålet som er drøftet i hovedutvalget er på hvilket nivå innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten som ikke er positivt lagt til et annet organ skal ligge. Det vil avhenge av arbeidsgiverløsning.

Hovedutvalget anbefaler at det opprettes et årlig prostimøte for alle menighetsråd i prostiet.

5.5 PROSTIFELLESRÅDET OG RELASJON TIL KOMMUNENE

En ny organisering kan ha flere konsekvenser for relasjonen mellom kirke og kommune. Det er viktig for kirken lokalt å videreføre et nært forhold til den enkelte kommune, også i en ny organisering. Derfor har representanter for hovedutvalget vært i dialog med KS gjennom arbeidet. I denne dialogen har man fått innsikt i hva som kan være viktig for kommunene i dette samarbeidet.

Den største risikoen med en ny organisering er kommuneoverskridende prostifellesråd. Derfor blir det mange steder ikke et en-til-en-forhold mellom kirke og kommune. Dette kan øke avstanden til kommunen og få noen uheldige konsekvenser. Fordi en god relasjon til kommunen er særlig viktig for kirken lokalt vil det i dette avsnittet beskrives hvordan dette kan motvirkes.

I dag ivaretas forholdet mellom kirke og kommunene gjennom dialog mellom fellesrådet og kommunen. Dette var presisert i kirkeloven og er videreført i kirkeordningen for Den norske kirke. I forslaget til ny organisering vil prostifellesrådet overta ansvaret for å samarbeide med kommunen, og de fleste steder vil prostifellesrådet få ansvar for flere kommuner. En ny mulig utfordring vil derfor være å ivareta en god dialog med alle kommunene i prostiet. Dette er en utfordring som hovedutvalget har vært svært oppmerksom på, og hovedutvalget peker derfor på

5 Nytt organ med nye relasjoner

alternativer som i størst mulig grad legger til rette for godt samarbeid med kommunen – samtidig som de andre målene for arbeidet oppnås.

Ett av virkemidlene for å videreføre og utvikle forholdet til kommunen ligger til kommunal representasjon i prostifellesrådet. Dette er diskutert i avsnitt 5.3.4 og et flertall i utvalget (med unntak av medlemmet Enstad) anbefaler at det fortsatt skal være kommunal representasjon i prostifellesrådet. Dette kan bidra til å opprettholde kirkens sterke posisjon lokalt og dermed det vil også ivareta målsetningene om å være en landsdekkende kirke.

5.5.1 Økonomi

Kommunenes finansieringsansvar for kirken lokalt, knyttet til tilskudd til kirkebygg og tilsatte, er videreført i trossamfunnsloven Selv om ordlyden i loven er endret, betyr ikke dette en endring i kommunenes finansieringsansvar. Barne- og familiedepartementet har i brev av 3. desember 2020⁴⁹ sendt en orientering til kommunene om forholdet mellom Den norske kirke lokalt og kommunen etter ny trossamfunnslov, hvor de presiserer at

«Bestemmelsen er formulert annerledes enn kirkeloven § 15 første til tredje ledd, men kommunenes finansieringsansvar endres ikke. Vi viser til at kommunesektoren ikke er trukket i rammetilskudd ved lovendringen, hvilket tilsier en statlig forventning om videreført ressursinnsats.»

Det er derfor ikke en stor grunn til bekymring for redusert kommunal finansiering på kort sikt, men utvalget ser det likevel viktig å legge til rette for en god relasjon mellom prostifellesrådene og kommunene. En viktig faktor i dette er å også gjenspeile ny kommunestruktur når de nye prostifellesrådene etableres.

Budsjettprosess

Budsjettprosessen mellom prostiet og kommunen vil i stor grad kunne gjenspeile dagens prosess mellom fellesråd og kommune. Prostifellesrådene må koordinere budsjettinnspillene fra soknene, for å så gå i dialog med kommunene. Den største forskjellen fra dagens situasjon er at prostifellesrådet skal få finansiering fra flere kommuner, og også antall sokn i fellesorganet vil være betydelig økt de fleste steder. Det er derfor flere ting som bør gjøres for at man sikrer en god budsjettprosess. Arbeidsgruppe 4 peker på, basert på samtaler med representanter fra Kommunenes Sentralforbund (KS), at prostifellesrådet må etablere en-til-en relasjoner til hver enkelt kommune i budsjettprosessen. Det kan også være hensiktsmessig å skille mellom drift og investeringer i budsjettene. På den måten vil kommunene være sikre på en stor del av tilskuddet ikke brukes til f.eks. kirkebygg i nabokommunen, men til kirken i deres kommune. Arbeidsgruppe 4 diskuterer dette og hovedutvalget støtter arbeidsgruppe 4s vurderinger knyttet til budsjettprosess som sier:

«Arbeidsgruppen ser det som naturlig at prosti-/storfellesrådet utarbeider budsjettforslag på vegne av soknene. Praksis fra kommuneoverskridende fellesråd tilsier at en har gode erfaringer med driftsbudsjett hvor en opererer med en fast prosentvis fordeling mellom kommunene. Samtidig har en med hensyn til investeringsbudsjettet (investeringer i kirkebygg/gravplasser) lagt opp til et system hvor dette budsjettes i en bilateral dialog mellom kirkelig fellesråd og den aktuelle kommune hvor investeringsprosjektet hører hjemme. Arbeidsgruppen mener dette vil være en god modell for budsjettering i prosti-/storfellesrådene.»

En annen forskjell fra dagens fellesråd er at prostifellesrådet sannsynligvis må koordinere mange flere budsjettinnspill fra soknene. Dette krever en større grad av koordinering fra prostifellesrådets side.

5.5.2 Tjenesteytingsavtaler

Trossamfunnsloven åpner for at kommunene kan yte tjenester til kirken (tjenesteytingsavtaler) istedenfor å betale tilskudd, på samme måte som kirkeloven gjorde det. Det er både fordeler og utfordringer knyttet til tjenesteytingsavtaler, både i prosessen med å etablere ny organisering og på lengre sikt. Dette er et spørsmål hvor

⁴⁹ Se [brev av 3. desember 2020 fra Barne- og familiedepartementet til kommunene.](#)

5 Nytt organ med nye relasjoner

hovedutvalget kun peker på de ulike fordelene og utfordringene, slik at beslutningstakere har et godt grunnlag i den videre prosessen lokalt og nasjonalt.

En av de klart største fordelene ved tjenesteytingsavtaler er at dette har gitt mange fellesråd gode og rimelige tjenester innenfor områder som lønn og regnskapstjenester, og systemløsninger innen IKT og kontorlokaler. Disse løsningene har gitt fellesrådet lokalt forankrede tjenester som har vært tilpasset det enkelte fellesråd, uten at fellesrådet selv har måttet drifte løsningene.

En utfordring som er beskrevet av arbeidsgruppe 4 ligger i prosessen når fellesråd oppløses og det skal etableres nye kommuneoverskridende prostifellesråd. Når man da må avvikle tjenesteytingsavtaler med flere kommuner vil det kunne være krevende å få omgjort disse til rene tilskuddsmidler. I denne sammenheng vil man peke på at det kan være grunn til å tro at å skulle ivareta funksjonene selv, eller kjøpe dem alene eller sammen med flere prostifellesråd, ikke nødvendigvis vil dekket av den økning i tilskuddsmidler som eventuelt kan utløses.

En annen utfordring er at dokumentering av utnyttelse av offentlige midler knyttet til tjenesteytingsavtaler på merkantile funksjoner kan være krevende. Kirken mottar en stor andel statlige og kommunale tilskudd, og med det følger det krav om at kirken dokumenterer effektiv ressursbruk. Dette blir i dag ivaretatt gjennom kirkens rapporteringsplikt, regnskap/revisjon og KOSTRA/SSB. Mange fellesråd får tjenester fra den enkelte kommune, og det kan således være vanskelig å få frem en samlet ressursbruk på et helhetlig nivå.

En relatert utfordring knyttet til tjenesteytingsavtaler til f.eks. IKT er personvern. Når kirkelig fellesråd benytter seg av kommunen som databehandler har de en plikt til å inngå en databehandleravtale (personvernforordningen artikkel 28 nr. 3). En sjekk med noen utvalgte fellesråd viser at flere ikke har en slik databehandleravtale. Kommunen kan lovlig behandle generelle personopplysninger med en slik databehandleravtale, men kan være i strid med personvernforordning hvis de ikke har en. Det er viktig å sikre at det nye fellesorganet har gode databehandleravtaler med kommunen, og at det sikres at kommunen ikke får tilgang på personopplysninger som er sensitive (f.eks. religion) etter personvernforordningen art. 9.

Når det opprettes kommuneoverskridende prostier, vil tjenesteytingsavtalene med den enkelte kommune sies opp eller reforhandles. Her kan en tenke seg flere ulike muligheter for kirken å løse dette på en god måte. Prostifellesrådene kan inngå nye avtaler med en eller flere kommuner som vil gjelde for hele prostiet. Kirken kan da fortsatt nyte godt av rimelige og gode tjenester som kommunene kan tilby, selv om enkelte tjenesteytingsavtaler må sies opp. En ny organisering vil også gi mulighet til å opprette rimelige fellesfunksjoner for hele kirken. Et felles system for f.eks. IKT eller lønn vil kunne styrke kirkens posisjon som en profesjonell og fremtidsrettet organisasjon og arbeidsgiver. Hvordan dette løses i praksis i det videre arbeidet bør sees i sammenheng med lokale prosesser og ønsker, samt nasjonale strategier som f.eks. Kirkerådets digitaliseringsstrategi.

5.5.3 Samskaping og relasjonen til lokalsamfunnet

Samskaping er en samarbeidsform som har blitt mer og mer vanlig i kommune-Norge. Det bygger på at offentlige og private aktører sammen utarbeider løsninger på problemer eller utfordringer i kommunene. Arbeidsgruppe 4 beskriver flere eksempler på at kirken har blitt en samskapingsaktør, blant annet i Bærum hvor kirken har opprettet et samtaletilbud til ungdom som har nasket, som kommunen finansierer. Samskaping med kommunen er en viktig arena for å gjøre kirken til en relevant aktør i lokalsamfunnet, f.eks. gjennom kirkens diakonale arbeid. Derfor er det viktig å legge til rette for at kirkens organisering muliggjør dette på best mulig måte.

Hovedutvalget anerkjenner at det kan ligge en utfordring i å gjøre fellesorganet kommuneoverskridende, og dermed potensielt fjernere fra administrasjon og politikere i den enkelte kommune. Dette understreker viktigheten av å sikre en tett og forutsigbar relasjon med kommunen i en ny modell. Hovedutvalget tror likevel også at det kan ligge en mulighet til samskaping i å skape større fagmiljø i kommuneoverskridende fellesorgan. Dette kan øke kirkens kompetanse og evne til å møte de lokale utfordringene som kommunene står overfor. Med større fagmiljø kan man i større grad prioritere hva som skal være satsningsområder som kan løse spesifikke lokale utfordringer. I tillegg vil en

5 Nytt organ med nye relasjoner

ny organisering legge mer til rette for at prostifellesrådet kan bli en enda mer profesjonell aktør som jobber målrettet inn mot kommunene, for eksempel knyttet til samfunnsdelen av kommuneplanen. Det kan igjen bidra til å gjøre kirken en relevant og attraktiv aktør lokalt, som styrker kirkens rekruttering av ansatte og frivillige. Hvis nye enheter reflekterer naturlige samarbeidsregioner mellom kommuner og lokalsamfunn, vil det også legge godt til rette for å videreføre det gode arbeidet som gjøres knyttet til samskaping i dag.

5.6 DAGLIG LEDELSE AV PROSTIET

5.6.1 Innledning

Mandatet ber eksplisitt om at daglig ledelse i prostiet utredes, og temaet står sentralt i hovedutvalgets målbylde for ny kirkelig organisering. Ett av de fem målene er «God ledelse på alle nivå», konkretisert som: «Kirken har god, strategisk, folkevalgt og faglig ledelse på alle nivå, slik at de ansatte har det bra på jobb og får brukt sin kompetanse.» Mandatet fremhever mål om at ny ordning skal «sikre at Den norske kirke skal være en attraktiv og rekrutterende arbeidsplass med god ledelse», «være enkel og funksjonell», «gi økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt» og «ha fokus på kirkas arbeidsoppgaver i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes». Målene reflekterer at daglig ledelse både handler om styring og arbeidsmiljø. Videre skal organiseringen bidra til forenkling, noe som igjen handler om lokal frihet og god ressursutnyttelse.

Et folkevalgt prostifellesråd vil være avhengig av en administrasjon for å utrede og følge opp vedtak fattet av prostifellesrådet. En slik prostiadministrasjon vil ledes av en daglig leder.⁵⁰ I dette avsnittet vil utvalget peke på ulike sider ved den daglige ledelsen av prostiet. Spørsmålet om daglig ledelse og organisering av det enkelte sokn/kontorsted, er blant de temaene hovedutvalget mener bør utredes videre, se kapittel 13.

Ansvaret til daglig leder vil være avledet av det folkevalgte rådets ansvar og oppgaver. Prostifellesrådet vil være et nytt organ med en tydelig kirkelig profil. Organet skal løse oppgaver med opprinnelse helt lokalt og oppgaver med opprinnelse og finansiering fra det nasjonale nivået. Rådet vil få et bredt ansvarsområde, se beskrivelse i avsnitt 5.2. I avsnitt 5.2.1 har utvalget foreslått følgende formålsbestemmelse for prostifellesrådet: «Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet for øvrig.»

Rådet vil derved få et noe mer eksplisitt ansvar for å understøtte menighetsrådene i deres «vekke og nære»-oppgaver enn det kirkelig fellesråd har hatt hittil⁵¹ og skal samtidig videreføre tilsvarende administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene samt forvaltning av statlige tilskudd. Nytt vil være at hvert råd må forholde seg til flere kommuner i forhandlinger om økonomisk tilskudd og i arbeidet med å etablere samarbeid om felles utfordringer i de ulike lokalsamfunnene. Samtidig skal prostifellesrådet ivareta relasjonen til biskopen, og tilrettelegge for at biskopens ledelse og tilsyn kan utøves på en god måte i soknene. Prostifellesrådet vil også ha en relasjon til bispedømmerrådet gjennom ordninger for representasjon (se avsnitt 5.8.5) og når det gjelder ordninger for kompetanseutvikling. Forslaget om å legge virksomhetsansvar for preste-tjenesten til menighetsrådet (avhengig av modell for arbeidsgiverorganisering) og arbeidsgiveransvar til prostifellesrådet, vil bety en utvidelse av rådets ansvar til også å omfatte helhetlig lokal styring og strategiske beslutninger om prioriteringer av de samlede kirkelige ressursene i prostiet, så vel som en mer helhetlig kirkefaglig ledelse enn i dag. Daglig ledelse av prostifellesrådet representerer dermed både kontinuitet og fornyelse med hensyn til utfordringer, kompetanse og kapasitet.

Prostifellesrådene vil få arbeidsgiveransvar for ansatte med ulik kompetanse og i mange tilfeller også fordelt på flere arbeidsplasser/kontor. Ved at rådet også skal ha en arbeidsgiverrolle for menighetsprestene, forsterkes denne variasjonen. Arbeidsgiveransvaret innebærer både ansvar for rekruttering, tilsetting og oppfølging, inkludert å sørge for å ivareta de krav de ansatte har for et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø, et oppgaveorientert, konfliktløsende og

⁵⁰ Begrepet «daglig leder» er hentet fra blant annet foretaksregisterloven, og viser til den som er registrert som ansvarlig daglig leder for virksomheten.

⁵¹ Kirkelig fellesråd har i henhold til tidligere kirkelov § 14 hatt ansvar for å utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen og fremme samarbeid mellom menighetsrådene. Bestemmelsen er videreført i kirkeordningen § 17.

5 Nytt organ med nye relasjoner

motiverende lederskap og lønns- og arbeidsvilkår i henhold til lov- og avtaleverk og lokal arbeidsgiverpolitikk. Ansvarer omfatter også å korrigere og ev. utvikle arbeidsforhold. Rådet skal utøve gravplassmyndigheten for hele befolkningen og skal forvalte eksisterende kirkebygg og gravplasser samt være ansvarlig byggherre for oppføring av bygg og etablering av nye gravplasser. Rådet skal også utføre enkelte administrative og økonomiske oppgaver på vegne av kirken nasjonalt, så som å være lokal behandlingsansvarlig for kirkens medlemsregister, bistå ved kirkevalg osv.

Oppsummert kan det sies at prostifellesrådet vil bli et «nav» i kirken som samler trådene fra kirkens organer og myndighetspersoner, lokalt, regionalt og nasjonalt. Det blir også prostifellesrådet som ivaretar relasjonene til lokalsamfunnet og de kommuner som inngår i prostiet. Rådets samlede ansvar skal utøves innenfor de rammer som generelt er fastsatt i lov og avtaleverk, samt det regel- og rammeverk som er fastsatt av Kirkemøtet. Prostifellesrådet vil i utøvelsen av dette ansvaret være avhengig både av et høyt kompetent sekretariat i prostiadministrasjonen, samt av høy, tverrfaglig kompetanse hos personalet som arbeider utadrettet både i menighetene (prester, undervisningsansatte, kirkemusikere, diakoner osv.), på gravplasser og eventuelle andre virksomhetsområder som barnehager, diakonale tiltak osv.

5.6.2 Krav om daglig leder og fastsetting av dennes myndighet

Den norske kirke er en demokratisk folkekirke. Som arbeidsgruppe 1 påpeker, er et velfungerende demokrati avhengig av en godt fungerende administrasjon for å utrede og følge opp vedtak. I ny kirkeordning fastsatt av Kirkemøtet i 2019, videreføres kravet om at de valgte arbeidsgiverorganer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå skal ha en daglig leder. Daglig leder vil være den som i prostifellesrådets sted kan lede de tilsatte i arbeidet med å ivareta prostifellesrådets ansvar og oppgaver mellom møtene i prostifellesrådet. Ledelsen skal utøves på fullmakt fra prostifellesrådet, og daglig leder rapporterer til dette.

Hovedutvalget mener at kirkeordningen fortsatt bør inneholde krav om at de valgte arbeidsgiverorganene skal ha en daglig leder som opptre på vegne av seg når medlemmene ikke er samlet i møte. Et slikt krav må bli stilt også til prostifellesrådene. Rollen som daglig leder for kirkelige organer har ut over dette ikke vært utfyllende beskrevet, verken i lov, forskrift eller annet nasjonalt regelverk. I «regler om formene for menighetsrådet og kirkelig fellesråds virksomhet» § 10, fremgår det at det er kirkelig fellesråd selv som fastsetter hvilken myndighet som er tildelt daglig leder i særskilt delegasjonsreglement. Tilsvarende gjelder for nasjonalt og regionalt nivå.

Hovedutvalget legger til grunn at det også for prostifellesrådene må være et krav at det utarbeides et delegasjonsreglement som tydelig avgrenser daglig leders myndighet i relasjon til det folkevalgte organet. Dette bør i utgangspunktet fastsettes av det enkelte prostifellesråd. Hovedutvalget ser likevel muligheten for at kirkeordningen bør definere noen felles rammer for hvilke fullmakter som bør tillegges en fremtidig daglig leder for prostifellesrådet og andre valgte kirkelige organer. Det kan begrunnes ut fra ønsket om å sikre noen felles standarder for hele Den norske kirke når det gjelder den demokratiske forankring av og kontroll med daglige lederes myndighetsutøvelse.

I arbeidet med felles bestemmelser om daglig leder-rollen, kan det være relevant å se til ny kommunelov som trådte i kraft 1.1.2020. Den inneholder enkelte bestemmelser om rollen som kommunedirektør.⁵² Kommunedirektørens hovedoppgaver er å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Videre skal kommunedirektøren sørge for at virksomheten drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, samt er gjenstand for betryggende kontroll. Kravet om betryggende kontroll innebærer et krav om internkontroll. Hovedutvalget legger til grunn at det er behov for å sikre lignende fellesstandarder også for eventuelle fremtidige prostifellesråd som viktige demokratiske styringsorganer i Den norske kirke. Konkret utforming av denne type bestemmelser i kirkeordningen må utarbeides som ledd i implementeringen.

Prostifellesrådet vil normalt være arbeidsgiver for daglig leder, men dette henger sammen med tilsettingsmyndigheten, se omtale under modellene i kapittel 8. Arbeidsgiveransvaret omfatter både tilsettings- og

⁵² Den øverste administrativt ansatte lederen i kommunen, tidligere omtalt som rådmann eller administrasjonssjef.

5 Nytt organ med nye relasjoner

oppsigelsesmyndighet samt ivaretagelse både av arbeidsgiver styringsrett og omsorgsplikt for vedkommende. Dette følger naturlig av at daglig leders ansvar utøves i arbeidsgivers sted på fullmakt fra styringsorganet, jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 som fastslår at «den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten» er omfattet av de samme rettigheter og plikter som tilligger formell arbeidsgiver. Spørsmålet om medinnflytelse på tilsetning av daglig leder fra et annet organ enn prostifellesrådet har samtidig vært drøftet i utvalget.

Prostifellesrådet har ved rekruttering av daglig leder ansvar for å sørge for at daglig leder innehar tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de samlede forsvarlighetskrav som følger av stillingen som daglig leder (se avsnitt 5.6.4). Generelt legges kvalifikasjonsprinsippet til grunn for tilsetninger, det vil si at det er den kandidaten som samlet sett vurderes som best kvalifisert som skal tilsettes. Daglig leder vil ut fra alminnelig styringsrett kunne delegere oppgaver og myndighet videre til andre, med mindre denne adgangen er begrenset i f.eks. kirkeordningen. Daglig leder vil som øverste leder beholde full instruksjonsmyndighet over de oppgaver som er delegert, og delegeringen kan helt eller delvis trekkes tilbake.

5.6.3 Sentrale hensyn ved valg av ordning for daglig ledelse i prostiet

Behov for fleksibilitet

Den store variasjonen i prostienes størrelse og rammevilkår gir behov for atskillig fleksibilitet i ordningen for daglig ledelse. Det kan gis rom for lokal tilpasning i hva daglig leder selv skal ha ansvar for, og hva som delegeres til andre i virksomheten (for eksempel i form av personalansvar og ansvar for spesifikke fagområder). Samtidig må organiseringen være så enhetlig at det er tilstrekkelig klart for omverden hva daglig leder har ansvar for, og slik at for eksempel bispedømmet kan innrette sin relasjon til prostier og menigheter rimelig likt over hele bispedømmet. Det er også grenser for hvor stor variasjon det kan være i prostens rolle.

En ordning som gir god ledelse

God ledelse er viktig for de ansattes arbeidsmiljø og dermed for den enkelte ansatte. En daglig leder må ha kompetanse og tid til å være en god personalleder. Ledelsen påvirker lokalkirkens arbeid, rekrutteringen til ledige stillinger og kostnadene knyttet til konflikter og sykefravær. God ledelse er også viktig for at de ansatte skal få brukt sin kompetanse best mulig. God ledelse gir balanse mellom rammer og rom for kreativitet når de arbeider alene, stimulerer til tverrfaglig samarbeid og samarbeid innad i faggrupper på tvers av sokn og prostier. Dette vil igjen ha stor betydning for lokalkirkens oppgaveutførelse og rekruttering av nye ansatte. Der ansatte ledes av flere ledere, må det være avklart for alle involverte hvilket ansvar som tilligger hvilken leder, slik at det er tydelig hvem som har siste ord i prioriteringer og konflikter, ansvar for den enkeltes faglige utvikling mv. Denne klarheten er blant de forholdene som ikke er på plass i dag.

God ledelse ivaretar bredden i organisasjonens virksomhet, med alt fra gudstjenester, kirkelige handlinger og frivillighet til gravplassforvaltning, kirkebyggdrift, økonomi og administrasjon. Det betyr at daglig leder som et utgangspunkt må ha kompetanse innenfor hele det spekteret av ansvar og arbeidsoppgaver som prostifellesrådet vil ha ansvar for. En ny kirkelig organisering vil medføre at prostifellesrådet vil være (formelt og/eller utøvende) arbeidsgiverorgan også for menighetsprestene, og prostifellesrådets relasjon til bispedømmenivået vil bli annerledes enn det det er for dagens kirkelige fellesråd. Samtidig skal oppgavene til dagens fellesråd videreføres med minst samme kvalitet som i dag.

God ledelse er ledelse som legger til rette for et godt strategiarbeid i prostifellesrådet, som ser prostiet inn i en større sammenheng i bispedømmet og kirken nasjonalt, og som utformer lokalkirkens særpreg ut fra prostiets rammer og muligheter. Ledelsen skal med utgangspunkt i prostifellesrådets vedtatte strategier bidra til et velfungerende strategiarbeid mellom ulike nivåer, men også på andre måter skal ledelsen bidra til god sammenheng og styrket mulighet for samhandling både horisontalt og vertikalt i hele kirkeorganisasjonen. God ledelse er videre å sørge for at hver enkelt av de ansatte får et eierskap til vedtatt visjon, mål og strategier og vet hva som er vedkommendes plass i det større hele. Da vil hver enkelt ansatt trekke i samme retning, uten detaljert styring ovenfra. Ledelsen kan dermed i større grad bygge på tillit i stedet for styring og kontroll, som gir rom for den enkeltes selvstendighet og kreativitet.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Særlig overfor ansatte med høy kompetanse og ønske om selvstendighet kan dette være helt avgjørende for god oppgaveutførelse og trivsel.

God ledelse legger til rette for effektiv bruk av ressursene i prostiet, i form av mennesker, bygg, teknologiske løsninger, penger mv. God ledelse er også å skaffe ressurser, gjennom budsjettforhandlinger, rekruttering og anskaffelser.

God ledelse av prostiet har dermed flere dimensjoner, med hovedvekt på god ledelse av den enkelte ansatte og virksomheten i prostiets sokn. I tillegg kommer utstrakt samarbeid med kirken ellers; med soknene, andre prostier, aktørene på bispedømmenivået og nasjonalt, så vel som med aktører utenfor kirken som kommunene og frivillige organisasjoner.

Ledelse av profesjonsgrupper med faglig selvstendighet

Ledelsen må skje med respekt for profesjonsgruppernes faglige selvstendighet. Menighetsprester har en tjenesteordning som regulerer tjenesten som prest og det ansvar som tilligger denne, jf. særlig §§ 2, 7-13. Prester utøver sin tjeneste ut fra stor grad av faglig selvstendighet, slik det også er forutsatt i trossamfunnsloven § 16 andre ledd.⁵³ Kateketer, diakoner og kantorer er gjennom særskilt fastsatte tjenesteordninger gitt et lederansvar innenfor sitt faglige ansvarsområde og har innenfor de planer som er fastsatt nasjonalt og lokalt og arbeidsgivers bestemmelser et selvstendig ansvar for den faglige utførelsen av de arbeidsoppgaver som tilligger stillingen (Tjenesteordningene §§ 2 og 3).

Det er tidligere dokumentert⁵⁴ at kirkelig personell i begge arbeidsgiverlinjer gjennomgående verdsetter den autonomi i den daglige arbeidsutførelse som kirkelige arbeidsplasser gjennomgående ser ut til å kjennetegnes av.

Hovedutvalget legger til grunn at en tillitsbasert ledelse som gir stor grad av autonomi i arbeidsutførelsen fortsatt bør være et viktig mål i det kirkelige arbeidsliv og at også kirkelige profesjonsgruppers fagkompetanse blir anerkjent og lagt til grunn som premisser for arbeidet med fremtidig organisering. Dette kan etter utvalgets mening godt ivaretas innenfor et demokratisk styringssystem der de folkevalgte gjør overordnede politiske veivalg og strategiske ressursprioriteringer, daglig leder sørger for at arbeidet er hensiktsmessig organisert og ledet, og de ulike ansattgrupper utfører arbeidet med stor grad av faglig selvstendighet.

5.6.4 Kompetansebehov i den daglige ledelsen

Generelt

Hovedutvalget har ovenfor redegjort for kompleksiteten i den oppgaveportefølje som daglig leder vil ha ansvar for og andre viktig hensyn som bør vektlegges når ordning for daglig ledelse skal besluttes. Rollen som daglig leder i et prostifellesråd vil bli en viktig kirkeleder både i lys av det ansvar som tilligger prostifellesrådet som folkevalgt kirkelig organ og det som følger med ansvaret som daglig leder internt, overfor soknets tilsatte, overfor bispedømmet og nasjonalkirken og eksternt overfor kommunene og de ulike lokalsamfunn. I det videre vil utvalget omtale kompetansebehovet for «den daglige ledelsen», dvs. for den eller de som skal sitte i prostiadministrasjonens «toppleidelse».

Som arbeidsgiver har prostifellesrådet ved rekruttering av daglig leder ansvar for å sørge for at daglig leder innehar tilstrekkelig kompetanse til å ivareta de samlede forsvarlighetskrav som følger av stillingen og som er nærmere beskrevet foran. Kompetanse kan defineres som evnen til å løse og mestre komplekse utfordringer. Kompetanse handler i hovedsak om potensial, og er et sammensatt begrep som rommer både kunnskap (hva vi vet), ferdigheter (hva vi kan i praksis), egenskaper (de personlige karakteristika vi har), tro og holdninger (innstilling, vilje og mening). For å sikre at øverste leder i prostifellesrådet lykkes i rollen vil det være naturlig å definere hvilke kritiske

⁵³ Trossamfunnsloven § 16 annet ledd slår fast at «All prestetjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser».

⁵⁴ Lau, Bjørn (2012). *Arbeid, helse og engasjement blant ansatte i Den norske kirke*, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-rapport 17/2012

5 Nytt organ med nye relasjoner

kompetanser vedkommende skal oppfylle. Kravene som stilles vil legge føringer for hvilke personer som vurderes egnet til å inneha rollen.

Utvalget har generelt drøftet hvorvidt det bør oppstilles nasjonale krav til daglig leder, eventuelt til den daglige ledelsen av prostiet. Det er per i dag ikke fastsatt nasjonale kvalifikasjonskrav til stilling som kirkeverge. Kompetanse- og kvalifikasjonskrav vurderes i stedet konkret av det enkelte kirkelige fellesråd ved utforming av utlysningstekst og tilsetting. Praksis viser at det normalt stilles krav både til høyere utdanning, personlig egnethet og god kjennskap til Den norske kirkes virksomhet og organisering. For prostene stilles det nasjonale krav gjennom tjenesteordningen for prost, og gjennom kravene til utdanning og egnethet for prester. Tilsvarende som for daglig leder i kirkelige fellesråd, stiller bispedømmerådene som arbeidsgiver i økende grad ytterligere krav til prosters lederkompetanse ved utlysning.

Utvalget mener det fortsatt bør være slik at arbeidsgiver har hovedansvaret for å vurdere og fastsette ønsket kompetanseprofil ved utlysning og tilsetting av daglig leder av prostiet. Utvalget peker samtidig på noen allerede eksisterende bestemmelser i nasjonalt regelverk som foreslås konkretisert inn mot stillingen som daglig leder. Utvalget vil også foreslå at det fastsettes noen utfyllende bestemmelser i kirkeordningen til kirkefaglig kompetanse i prostiadministrasjonens ledelse.

Utvalget har konkludert med at følgende minimumskrav må stilles til enhver som har en rolle i den daglige ledelsen i de ulike ledermodellene som nevnes nedenfor.

1. Krav til daglig leder om medlemskap til Den norske kirke: Utvalget legger til grunn at de generelle regler som allerede er fastsatt i kirkeordningen § 40 om medlemskap i Den norske kirke, gjøres gjeldende for stilling som daglig leder av prostifellesrådet.
2. Plikt til å utføre arbeidet i lojalitet mot Den norske kirkes læregrunnlag tilsvarende som den som følger av rådets forpliktelse: Det legges videre til grunn av den plikt som i kirkeordningen § 37 gjelder arbeidet i de valgte kirkelige råd om å utføre arbeidet i lojalitet mot Den norske kirkes læregrunnlag, også vil regulere daglig leders arbeid. Unntak vil her gjelde når rådet/daglig leder utøver den offentlige gravplassmyndighet. Her vil gravplasslovens faneparagraf §1 om at arbeidet skal skje «med respekt for avdødes religion eller livssyn» være bestemmende for arbeidsutførelsen.

Behov for kirkefaglig kompetanse

For å sikre den faglige forsvarlighet i den kirkelige forvaltning i alle prostifellesråd, ser hovedutvalget behov for å stille krav om kirkefaglig kompetanse i ledelsen. Med kirkefaglig kompetanse menes først og fremst kompetanse i teologi, jf. prestenes sentrale rolle i lokalkirken, men om mulig på andre av de kirkefaglige områdene diakoni, kateketikk og kirkemusikk. Hovedutvalget ser imidlertid ulikt på hvor sentralt et slikt krav bør være. Lederen av prostiet kan ses først og fremst som en kirkeleder, ut fra en tenkning om prostiet som et helt sentralt nivå i trossamfunnet Den norske kirke. En annen innfallsvinkel er å legge vekt på prostiadministrasjonen som et organ med mange ulike oppgaver, der det kirkefaglige i mindre grad ses i en særstilling sammenliknet med kirkebygg- og gravplassforvaltning, økonomi og administrasjon mv.

Følgende eksempler kan tjene som illustrasjon på henholdsvis svak nasjonal regulering i alternativ a) til gradvis sterkere regulering til alternativ e):

- a) Kirkeordningen fastsetter at det skal være en daglig leder for prostifellesrådet og at vedkommende skal være medlem i Den norske kirke.
- b) Kirkeordningen fastsetter i tillegg at dersom daglig leder ikke har teologisk eller annen kirkefaglig formell kompetanse, skal det være en kirkefaglig rådgiver i daglig leders stab (jf. bl.a. lignende bestemmelser ved sykehus og kommuner om medisinsk faglig rådgiver). Hva som defineres som kirkefaglig kan presiseres til teologisk rådgiver eller mer bredt til å omfatte en bredere omtale av kirkefag
- c) Kirkeordningen fastsetter at det i tillegg til daglig leder skal være en prest (prost) i daglig leders stab og at dette er en lederstilling.
- d) Kirkeordningen regulerer i tillegg prostens lederansvar og øvrige fullmakter i tjenesteordning

5 Nytt organ med nye relasjoner

- e) Kirkemøtet bestemmer at daglig leder i prostifelleskapet skal være en ordinert prest, tittelen benevnes prost og denne får sine fullmakter fastsatt i tjenesteordning.

Utvalget er enige om at det må stilles nasjonale krav til kirkefaglig kompetanse i prostiadministrasjonens lederstruktur. Utvalget har imidlertid delt seg i synet på hvordan dette skal ivaretas.

Medlemmene Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud viser til at det i alle valgte kirkelige råd sitter en geistlig representant ut fra prinsippet om embete og råd. Det er blant annet begrunnet i at rådet skal ha teologisk kompetanse i sin midte. Det er videre slik at stilling som kantor, kateket og diakon har et selvstendig ansvar for den faglige utførelse av tjenesten som er nedfelt i tjenesteordninger fastsatt av Kirkemøtet. Behovet for kirkefaglig kompetanse i prostifellesrådets ledelse/administrasjon vil være begrunnet i behovet for at det også i det daglige skal være en person som på vegne av daglig leder ivaretar et samlet kirkefaglig ansvar. Disse medlemmene mener samtidig at et nasjonalt krav må ha som forutsetning at prostifellesrådet som arbeidsgiver har et selvstendig ansvar for å finne frem til en tjenlig organisering av egen virksomhet. Det vil også være store forskjeller mellom prostiene både med hensyn til størrelsen på en ledergruppe/administrasjon og kompetanseprofil på tilgjengelig personell. Uten betydelig lokal fleksibilitet, vil det bli langt mer krevende for prostifellesrådet som arbeidsgiver å kunne ivareta ansattes krav etter arbeidsmiljøloven hva gjelder fortrinnsrett til ny stilling etter omorganisering for ev overtallige ledere. Spørsmålet vil også til en viss grad henge sammen med hvilke rammer som er fastsatt for øvrige tilsatte i prostiet. Disse medlemmene har derfor konkludert med å anbefale at kirkeordningen ikke bør gå lenger i regulering enn at det stilles krav om at det i tillegg til daglig leder skal være en prost i daglig leders stab. Prosten tillegges overordnet kirkefaglig ansvar i prostiet. Prostens arbeidsgiverfunksjoner forutsettes fastsatt lokalt etter bestemmelse av arbeidsgiver (prostifellesråd/daglig leder). Ordningen gjøres gjeldende også i de tilfeller der det er tilsatt person med kirkefaglig/teologisk bakgrunn, eventuelt en tidligere prost, i stilling som daglig leder. Disse medlemmene legger dermed til grunn at rollen som prost og rollen som daglig leder normalt ikke skal kombineres, men defineres som to atskilte lederroller. Disse medlemmene mener også at en ny organisering gjør det nødvendig med en grundigere gjennomgang av nasjonalt regelverk med sikte på å bedre avklare rollefordelingen mellom de demokratisk valgte styringsorganers kompetanse, daglig leders ansvar for den samlede virksomhet, prostens selvstendige ansvar på det kirkefaglige området sett i sammenheng med profesjonsgruppenes faglige selvstendighet osv. med sikte på en enklere og mer helhetlig underliggende styringsmodell.

Medlemmene Enstad, Fykse Tveit, Hjorthaug, Müller-Nilssen, og Skjelbred mener at det normalt vil være behov for to ledere i den daglige ledelsen i prostifellesrådet, med klare roller og ansvarsområder dem imellom. De to lederrollene vil være overordnet en eventuell struktur med mellomledere. Prostifellesråd vil både ha behov for lederkompetanse innenfor de fagområdene som kirkevergene i dag har ansvar for og de som prostene har ansvar for. I tillegg vil prostifellesrådene ha behov for at den daglige ledelsen kan håndtere det utvidede ansvarsområdet som prostifellesrådene vil få sammenliknet med dagens prostier og kirkelige fellesråd. Disse medlemmene mener at det må stilles krav om at en av lederne har kirkefaglig kompetanse. De begrunner dette med at den daglige ledelsen på en ny måte «samvirker» med biskopens ledelse og tilsyn, se avsnitt 5.8.2 og bispedømmet for øvrig se avsnitt 5.8.3 og 5.8.4. Ved overføring av arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene og klargjøringen av biskopens leder- og tilsynsrolle, vil det bli et økt behov for kirkefaglig kompetanse hos den daglige ledelsen i prostifellesrådet fordi:

- Den som skal lede de kirkefaglige ansatte, må selv ha kirkefaglig kompetanse.
- Den som skal ivareta dialogen med bispedømme, menigheter og andre prostier om kirkefaglige forhold, må selv ha kirkefaglig kompetanse.

5.6.5 Om bruk av titlene prost, kirkeverge og daglig leder i den videre uttegningen av alternative ledermodeller

Dagens prostestilling og kirkevergestilling vil bli endret i utvalgets forslag til ny kirkelig organisering. Det behøver derfor ikke nødvendigvis være dagens proster og kirkeverger som fyller de nye lederstillingene. Sammenslåing av fellesråd og prostier vil gjøre noen lederstillinger overflødige. Konsekvenser av dette beskrives i avsnitt 11.2.1.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Prostens rolle må vurderes særskilt, jf. også mandatet. I dag er prosten ansatt i RDNK og avlaster biskopen både med arbeidsgiver- og tilsynsoppgaver. Hovedutvalget anbefaler at prosten rendyrkes som en kirkefaglig leder i prostiet, med tilhørende arbeidsgiveroppgaver. En slik løsning vil legge til rette for god kirkefaglig ledelse, og gir en god utnyttelse av prestens kompetanse. Prosten kan fortsatt bistå i biskopens tilsyn, om enn mer i form av å legge til rette for tilsynet enn som biskopens medhjelper, se avsnitt 5.8.2. Et alternativ er å reservere prostetittelen for ansatte i biskopens stab som bistår biskopen i tilsynet. Dette anser utvalget som mindre ønskelig både fordi det kan gi en dårligere bruk av menneskelige ressurser, og fordi det lar behovet for kirkefaglig ledelse på prostinivå stå udekket. Uansett vil det være viktig at prestens funksjon er entydig i hele landet, også av hensyn til tilsynsarbeidet.

Utvalget foreslår at betegnelsen daglig leder brukes i kirkeordningen på prostifellesrådets daglige leder, på samme måte som kirkeordningen i dag, bruker betegnelsen daglig leder for kirkelige fellesråd. Kirkevergetittelen har lange historiske røtter, men tittelen trenger ikke nødvendigvis brukes i en ny kirkelig organisering, og den kan gis ulikt innhold. Dette illustreres i ledelsesalternativene nedenfor.

Utvalget vil presisere at alle rollene i den daglige ledelsen av prostifellesrådet vil få et annet innhold enn i dagens organisering.

5.6.6 Ulike mulige ledelsesalternativer

Utvalget har vurdert ulike konkrete ordninger for daglig ledelse i prostiet opp mot målene og hensynene som er omtalt over. Utvalget mener det bør velges én ordning som skal gjelde for alle prostier, men at det innenfor denne ordningen må være stort rom for lokal fleksibilitet. Siden medlemmene av utvalget legger ulik vekt på de forskjellige målene og hensynene, har de også ulike syn på hvilken ordning som de kan anbefale foretrekke. Det er vurdert tre ulike alternativer.

Alternativ 1: Enhetlig ledelse med daglig leder og fleksibel rollefordeling

I dette alternativet videreføres både rollen som prost og kirkeverge, og åpner for lokal variasjon i hvem av disse som samtidig skal ha rollen som daglig leder. Med «enhetlig ledelse» menes her at det er én leder som rapporterer til prostifellesrådet, og som er øverste ansvarlig for det som er lagt til prostiadministrasjonen. Dette er daglig leder. Samtidig er det to ledere i staben, ved at daglig leder har med seg ytterligere en leder i «stab», dvs. på et nivå som er over et eventuelt neste nivå av mellomledere. Formålet med enhetlig ledelse er å sikre en klar og enkel rolle- og ansvarsfordeling, mens formålet med to ledere er å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta de store og komplekse ledelsesoppgavene. Eksempler på en slik lederstruktur finnes f.eks. hos statsforvalterne som har med seg en assisterende statsforvalter i toppledelsen, eller hos sysselmann på Svalbard som har en assisterende sysselmann i stab. Fordelingen av oppgaver mellom leder og assisterende leder vil kunne variere med behov og de enkelte leders kompetanseprofil.

Prosten vil ha det helhetlige ansvaret for det kirkefaglige arbeidet i prostiet og vil holde i den faglige dialogen med de kirkefaglige ansatte og med bispedømme, menigheter og andre prostier om kirkefaglige spørsmål. Prosten har myndighet og forpliktelser gjennom resten av kirkeorganisasjonen og i kraft av tjenesteordning (må endres ift. dagens). Det er prosten som ivaretar relasjonen til bispedømmet, bl.a. i forbindelse med biskopens tilsyn med menigheten og de ansatte. Kirkevergen vil ha oppgaver som er likeartet de som i dag ligger hos dagens kirkeverger, men i et større geografisk område, betydelig flere arbeidstakere og flere kommuner å forholde seg til.

Den av de to som ikke også er daglig leder vil rapportere til daglig leder og står under daglig leders instruksjon. Det betyr bl.a. at fordelingen av oppgaver mellom leder og assisterende leder og øvrig ledergruppe, vil kunne variere og må ut fra arbeidsgivers styringsrett nærmere avklares og fastsettes lokalt. Prostens ansvar for å lede prestetjenesten samt prestens faglig selvstendige ansvar mv. reguleres fortsatt i nasjonal tjenesteordning. Selv om alternativet bygger på at man skal ha to ledere med ulik kompetanseprofil, er dette ikke til hinder for at man kan gi en lokal frihet også i fordelingen av ansvar mellom de to lederne. I større prostier kan det dessuten være naturlig at lederne delegerer mer fagansvar og personalansvar til gruppeledere enn i mindre prostier.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Kirkevergen ansettes av prostifellesrådet alene. Prostifellesrådet får siste ord, men det bør fastsettes i regler at bispedømmet skal være involvert på en nærmere bestemt måte. Den nøyaktige formen for involvering bør utredes nærmere. Tilsetting av prost foretas tilsvarende av prostifellesrådet, med en nærmere bestemt involvering fra bispedømmet. Avhengig av løsning for arbeidsgiverorganisering kan prost også tilsettes av bispedømmerådet, se avsnitt 8.2.

Alternativ 2: Daglig leder med prost i stab

Med «enhetlig ledelse» menes her at det er én leder (ikke prost) som rapporterer til prostifellesrådet, og som er øverste ansvarlig for den samlede virksomhet i prostiet. I tillegg stilles det krav i kirkeordningen om at det skal være tilsatt prost i daglig leders stab som på vegne av daglig leder ivaretar det overordnede ansvar for den kirkefaglige virksomhet, alternativt kun prestetjenesten, i prostiet. Avhengig av valg av modell for arbeidsgiverorganisering, vil prosten kunne få et smalere eller bredere ansvarsområde. Prosten har daglig leder som nærmeste overordnede.

Formålet med enhetlig ledelse er å sikre en klar og enkel rolle- og ansvarsfordeling, mens formålet med to ledere er å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta de store og komplekse ledelsesoppgavene. Eksempler på slik lederstruktur er tilsvarende som i alternativ 1.

Nærmere fordeling av oppgaver mellom daglig leder og prost vil variere etter nærmere bestemmelser av arbeidsgiver ut fra lokale behov og de enkelte lederes kompetanseprofil. Tjenesteordning for prost vil måtte gjennomgå særskilt ikke minst for å klargjøre den faglige selvstendighet som tilligger prostestillingen samtidig som prosten vil ha daglig leder som sin nærmeste overordnede. Det gjøres en særlig gjennomgang av nasjonalt regelverk med sikte på å avklare rollefordelingen mellom de demokratisk valgte styringsorganer, daglig leder, prost/kirkefaglig leder i prostiet og de enkelte profesjonsgruppers lederansvar. Ansvar og oppgaver som tillegges prost som arbeidsgiver overfor øvrige ansatte, forutsettes fastsatt i delegasjonsreglement fastsatt av prostifellesrådet/daglig leder.

Som nevnt over, vil en enhetlig ledermodell ha som utgangspunkt en ordning med felles arbeidsgiveransvar for alle tilsatte. Både daglig leder og prost tilsettes av prostifellesrådet. Avhengig av løsning for arbeidsgiverorganisering, vil bispedømmet kunne være involvert i tilsetting av prost, se avsnitt 8.2.

Alternativ 3: Daglig ledelse etter modell fra de andre nivåene i kirken

Også dette alternativet viderefører både rollen som prost og kirkeverge. Alternativet er modellert etter strukturen på bispedømmenivået, med to ledere som henter sin legitimitet på ulike måter og til sammen representerer kirkens særpreg. Samme struktur kan ses igjen i det enkelte sokn og på det nasjonale nivået.

Alle prostier har to ledere: Prosten er kirkeleder på prostinivå, som i alternativ 1, med helhetlig ansvar for det kirkefaglige arbeidet i prostiet, og med egen tjenesteordning. I dette alternativet er prosten også geistlig representant i prostifellesrådet. Kirkevergen og dennes prostadministrasjon rapporterer til prostifellesrådet. Prostens ledelse skjer innenfor de rammene som gis av rådet i form av budsjett og planer. Prostens ledelse skjer innenfor de rammene som gis av rådet i form av budsjett og planer mv. Kirkevergen ansettes av prostifellesrådet alene. Prostifellesrådet får siste ord, men det bør fastsettes i regler at bispedømmet skal være involvert på en nærmere bestemt måte. Den nøyaktige formen for involvering bør utredes nærmere. Tilsetting av prost foretas tilsvarende av prostifellesrådet, med en nærmere bestemt involvering fra bispedømmet. Avhengig av løsning for arbeidsgiverorganisering kan prost også tilsettes av bispedømmerådet, se avsnitt 8.2.

Rollene som kirkeverge og prost balanseres ved at begge møter i rådet, en som daglig leder som rapporterer til rådet, og prosten som medlem av rådet. Behovet for en tydelig ansvars- og rollefordeling mellom prostifellesråd, prost og kirkeverge må ivaretas gjennom kirkeordning, tjenesteordning for prost og lokale ordninger. Dette er dermed den ledermodellen der prinsippet om embete og råd også gjenspeiler seg i ledermodellen i prostiet. Modellen anerkjenner behovet for både kirkefaglig ledelse og administrativ ledelse. Modellen tvinger ikke disse rollene inn i et over- og underordningsforhold, med lar dem møtes med ulike roller i prostifellesrådet. Rådet legger gjennom budsjett, planverk og andre vedtak rammene for begge lederrollene. Behovet for lokal variasjon ivaretas her

5 Nytt organ med nye relasjoner

ved muligheten for ulik fordeling av ansvar mellom de to lederne, og ulik delegasjon av ansvar nedover i administrasjonen.

Oppsummering

Flere av utvalgets medlemmer mener at flere av de ulike alternativene for daglig ledelse som er beskrevet kan fungere godt, mens andre mener at kun én løsning er å anbefale. Oppsummert er hovedutvalgets anbefalinger for daglig ledelse disse:

Medlemmene Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud anbefaler alternativ 2. Dette begrunnes med at den sikrer en tydelig plassering av overordnet ansvar som daglig leder på én person. Den sikrer at den øverste daglige leder står ansvarlig overfor prostifellesrådet som valgt demokratisk organ. Derved sikres Den norske kirke fortsatt en tydelig demokratisk forankring av rollen som daglig leder. Den anerkjenner samtidig behovet for kirkefaglig kompetanse i prostifellesrådets administrasjon/ledelse for best mulig å kunne ivareta rådets samlede oppgaver for å bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i soknene

Medlemmene Hjorthaug og Müller-Nilssen anbefaler alternativ 1. Dette begrunnes med at en slik løsning for daglig ledelse i stor grad gir enhetlig ledelse av alle som arbeider lokalt i kirken, samtidig som modellen sikrer tilstrekkelig ledelseskapasitet på bredden av kirkens mange ulike kompetanser og oppgaver. I tillegg sikrer en tydelig lederrolle for prost mulighet for god ivaretagelse både av kirkefagenes utvikling i prostiet og en kirkefaglig/geistlig sammenheng fra menighet, via prosti til bispedømmekontor og biskop.

Utvalgsmedlemmene Enstad, Fykse Tveit og Skjelbred foretrekker alternativ 3. Disse medlemmer vil påpeke at modellen er gjenkjennelig fra andre nivå i kirken. Sett sammen med den folkevalgte lederen reflekterer denne ledermodellen Den norske kirkens særpreget som demokratisk styrt, der en geistlig linje samvirker med det folkevalgte i rådet. I tillegg anerkjenner modellen behovet for en daglig leder med et hovedansvar for administrative lederfunksjoner. Disse medlemmer legger vekt på at denne modellen svarer på flere behov i prostiet. Prosten vil i denne modellen bli en leder for det kirkefaglige arbeidet med myndighet til å drive arbeidsledelse overfor alle kirkefaglige ansatte. Prosten vil samtidig kunne være en samlende kirkefaglig leder i møte med menighetsrådene og menighetene. Dette er anliggende som også kan ivaretas i lederalternativ 1. Men i denne modellen vektlegger man at det er prosten som er den naturlige representanten for embetet i prostiet, og at det vil svekke embetets plass i rådet hvis dette skal ivaretas av en av prostens underordnede. Disse medlemmer mener derfor de ulike lederrollenes særpreget og dere forhold til rådet «faller på plass» i denne modellen. Disse medlemmer vil påpeke at i denne modellen tvinges ikke rollene som kirkeverge og prost inn i et over- og underordningsforhold, med lar dem møtes med ulike roller i prostifellesrådet. Modellen bidrar til klar rollefordeling, med tydelige overordnede ansvarsområder. Det vil være behov for grensdragning mellom de to lederrollene, dette må ivaretas gjennom kirkeordningen, tjenesteordning for prost og lokale vedtak om delegasjon og oppgavefordeling.

Disse medlemmer mener at denne ledermodellen bidrar til å styrke måloppnåelsen for flere av delmålene i mandatet:

- Klarhet i roller og mandat for folkevalgte, ansatte og frivillige (jf. 9.2.3)
- God balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte (jf. 9.2.3)
- Styringslinjer og ansvarsdelegering som er funksjonelle og forståelige for kirkens aktører (jf. 9.2.3)
- Økt mulighet for strategisk og faglig ledelse av kirkens virksomhet lokalt (jf. 9.2.4)
- God forståelse internt i kirken og hos kirkens interessenter av hvordan kirken er organisert og virker (jf. 9.2.5)

Disse medlemmer ser at deler av deres anliggende også er ivaretatt i alternativ 1, og støtter dette subsidiært.

5.6.7 Konsekvenser for valgbarhet og geistlig representasjon

Prosten vil i forslagene over kunne ha en rolle i den daglige ledelsen i prostifellesrådene, og vil i de fleste løsninger ansettes av prostifellesrådet selv. Spørsmålet er om prosten også kan være geistlig representant i prostifellesrådet.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Prinsipielt er det et spørsmål om den daglige ledelsen selv kan sitte i rådet. Utvalget har herunder vurdert hvorvidt det bør tas inn i kirkeordningen lignende bestemmelser som i kommunelovens § 7-3 om hvem som bør være utelukket fra å kunne stille til valg til prostifellesrådet. Av særlig betydning for drøftingen av spørsmål knyttet til daglig ledelse, er her at kommunedirektøren er utelukket fra kunne velges til medlem i kommunestyret. Det samme gjelder ansatte ledere på lavere nivå i kommunens administrasjon og andre med direkte ansvar for regnskap, revisjon og kontrollfunksjoner.

Både arbeidsgruppe 2 og arbeidsgruppe 3 har problematisert at den daglige lederen også kan være medlem av prostifellesrådet. Arbeidsgruppe 2 skiller mellom hhv. løsning 1 og 3 for daglig ledelse, hvor den ikke har problematisert sistnevnte løsning. For løsning 1 har arbeidsgruppe 2 pekt på følgende:

«Dersom prosten blir øverste daglige leder i et nytt prosti/storfellesråd vil dette kunne medføre en ny praksis for samvirket mellom embete og råd ettersom han/hun da i egenskap av daglig leder vil være saksforbereder for rådet og være den som er ansvarlig for å følge opp vedtak i rådet. Det er ikke tradisjon i norsk forvaltningsvirksomhet at øverste daglig leder har stemmerett i styret (jf. ansvarsfordeling mellom direktør og styreleder), og i kirkelig virksomhet har ikke Kirkerådets direktør stemmerett i Kirkerådet, stiftsdirektør stemmerett i bispedømmerådet eller kirkeverge stemmerett i fellesrådet. Sedvane vil derfor tilsi at prosten i en slik rolle ikke kan ha stemmerett i et prostiråd/storfellesråd. Vi vil fremheve at dette vil være en uheldig utvikling og viser til Embete og råds problematisering om at embetet «påpeker» mens rådet «gjør noe med det». Dette kan løses ved at andre prester i prostiet/storfellesråd har sete i rådet».⁵⁵

Arbeidsgruppe 3 har også gitt uttrykk for at det «ikke vil være naturlig etter norsk forvaltnings- og organisasjonspraksis at daglig leder også skal være medlem av organet, selv om det finnes enkelte andre modeller fra bl.a. universitets- og høyskolesektoren. Hvis det er slik at prosten skal være daglig leder, anses det som lite aktuelt at vedkommende også blir medlem av organet».⁵⁶

Heller ikke i et tilfelle hvor prosten ikke er daglig leder, men en leder i stab i alternativ 1 og 2 vil det være naturlig at prosten sitter som medlem med stemmerett i prostifellesrådet. Det vil kunne medføre en rollekonflikt mellom prosten og daglig leder, hvor prosten kan gå til rådet for å få «overprøvd» beslutninger truffet av den øverste lederen. Hvis prosten ikke skal være geistlig representant, vil det bli opp til biskopen å oppnevne en annen prest til dette. Det vil være mest nærliggende at biskopen oppnevner en av prestene i prostiet til å ivareta oppgaven som geistlig representant. Selv om også denne presten vil være underordnet den daglige ledelsen, vil det være en lengre avstand mellom en slik prests daglige virke og rollen som geistlig representant i prostifellesrådet. Det vil derfor i større grad bli en parallell til geistlig medlem av bispedømmerådet.

De fleste i hovedutvalget er enige om at prosten i både alternativ 1 og 2 for daglig ledelse ikke samtidig kan være geistlig representant i rådet. En innebygd forutsetning i alternativ 3 er at prosten også er geistlig representant.

Et mindretall i utvalget bestående av medlemmene Enstad, Fykse Tveit og Skjelbred mener at biskopen kan oppnevne prosten som geistlig representant i prostifellesrådet også i alternativ 1 og 2. Dette vil være mest aktuelt der prosten ikke fyller rollen som daglig leder for prostifellesrådet. Forskjellen til modell 3 vil være at det ikke vil være regelfestet at prosten har denne rollen i hele landet. Disse medlemmene mener at det ikke er riktig å sammenlikne prostens plass i rådet med forholdet mellom en daglig leder og direktør. At det finnes andre ledermodeller i for eksempel Universitets- og høyskolesektoren viser at institusjoner med et styringsmessige særpreg og lange tradisjoner kan finne det mest hensiktsmessig med andre ledermodeller enn modellen direktør/styreleder. For Den norske kirke er embete/råd et slikt styringsmessig særpreg, der embete ut fra kirkens bekjennelse og ordning er tillagt noen særlige oppgaver. Disse medlemmene vil påpeke at på alle andre nivå i kirken møter rådet en representant for embete som et

⁵⁵ Rapporten fra arbeidsgruppe 2 side 56.

⁵⁶ Rapporten fra arbeidsgruppe 3 side 34.

5 Nytt organ med nye relasjoner

har sammenfallende ansvarsområde med rådet (menighetsrådet – soknepresten, bispedømmerådet – biskopen, Kirkerådet – preses).

5.7 TILSETTINGSORDNING FOR ANDRE MEDARBEIDERE ENN DAGLIG LEDER

Prostifellesrådet vil få det overordnede ansvaret for å foreta tilsetninger av både menighetsprester og de som tidligere var tilsatt av kirkelig fellesråd. Tilsetting av daglig ledelse er omtalt i avsnitt 5.6. Menighetsprester blir i dag tilsatt etter en annen prosedyre enn andre kirkelig tilsatte.

I dagens ordning delegerer gjerne kirkelig fellesråd tilsettingsmyndigheten av andre enn daglig leder til et partssammensatt utvalg. Det partssammensatte utvalget består av representanter for rådet og representanter for de tilsatte, hvor representantene fra rådet utgjør flertallet og har leder- og nestledervervet. Det partssammensatte utvalget er hjemlet i kirkeordningen og nærmere omtalt i avsnitt 7.5. Enkelte steder er det også etablert ordninger hvor daglig leder tilsetter etter fullmakt dersom det er enighet mellom menighet, tillitsvalgte og daglig leder, mens det partssammensatte utvalget foretar tilsetting hvis det er uenighet mellom disse.

Menighetsprester tilsettes i dag av bispedømmerådet selv i møte. I forkant avgir menighetsrådet uttalelse om hvilke kandidater rådet ønsker tilsatt. Deretter avgir et innstillingsråd innstilling om hvem som bør tilsettes. Innstillingsrådet består av prostens, en representant fra menighetsrådet, en tillitsvalgt og stiftsdirektøren.

Kirkemøtet innførte i 2019 en representasjon fra menighetsrådet i innstillingsrådet for tilsetting av prester. Dette var et tiltak for å styrke menighetsrådets innflytelse. Til sammenligning har menighetsrådet i utgangspunktet kun uttalerett ved tilsetting av andre stillinger. Det bør vurderes om menighetsrådet også bør få større innflytelse for alle de stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for. Menighetsrådets involvering sikrer menighetsrådets medvirkning og innflytelse i tilsettingssaker som berører dem, samtidig som menighetsrådene slipper å ta det tunge ansvaret som følger med arbeidsgiverfunksjonene.

Det er et spørsmål om hva slags tilsettingsordning som bør benyttes i den nye organiseringen.

Hovedutvalget mener at ulikhetene i tilsettingsordningene for menighetsprester og fellesrådstilsatte tilsier at en ny tilsettingsordning bør gjennomgås nærmere før det fastsettes eventuelle nye felles ordninger. Hovedutvalget vil likevel peke på at det mener at menighetsrådets rolle ved tilsetting i de stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for, bør styrkes. Det kan for eksempel vurderes om menighetsrådet i tilsetting av prest eller stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for, bør kunne oppnevne en representant til et partssammensatt utvalg, med fulle rettigheter. Hovedutvalget mener også at det bør vurderes nærmere hvordan biskopens rolle i tilsettingssaker, kan ivaretas, herunder hvilke typer stillinger biskopen skal ha en rolle i.

Noen av utvalgets medlemmer, Enstad, Fykse Tveit, Skjelbred og Müller-Nilssen mener at det allerede nå bør klargjøres at biskopen eller den biskopen gir fullmakt til, bør få sete i det partssammensatte utvalget ved tilsetting av vigslende/kirkefaglige stillinger. Disse medlemmene legger vekt på at dette henger godt sammen med anbefalingene fra arbeidsgruppe 2, begrunnet i at disse stillingene i utgangspunktet krever vigsling, og vil stå under biskopens særlige tilsyn. En kommunikasjon mellom biskop og prostifellesråd i tilsettingsprosessen vil derfor være viktig og nyttig for begge parter.

5.8 BISPEDØMMENIVÅET

5.8.1 Om bispedømmenivået og betydningen av endringsforslagene

Hovedutvalget skal i henhold til mandatet utrede biskopens rolle i ny kirkeordning, og bispedømmerådets rolle, funksjon, sammensetning og valgordninger. Det er presisert at bispedømmerådet skal bestå. Utvalget ser også behov for å utrede bispedømmekontorenes rolle i ny organisering.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Dersom utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonene for de lokalt ansatte samles og legges til prostifellesrådet, får dette flere konsekvenser for bispedømmenivået. Konsekvensene vil avhenge av hvor prostifellesrådet rettslig forankres (i soknene, i RDNK eller en mellommodell, se kapittel 7) og av hvilke ordninger som velges for sammensetning av prostifellesrådet og daglig ledelse i prostiet. Forankring i soknene innebærer at arbeidsgiveransvaret for prester og muligens proster flyttes ut av bispedømmet. Dermed flyttes oppgaver fra både biskop, bispedømmeråd og bispedømmekontor. Forankring i RDNK innebærer at bispedømmene får en formell arbeidsgiverrolle. De vil også ha ansvar for fordeling av midler og fastsetting av prioriteringer og føringer for prostiene i bispedømmet, for oppgaver som ikke er lagt til soknet. Konsekvensene for bispedømmenivået vil imidlertid også avhenge av andre forhold ved ny organisering.

Utvalget ser behov for å drøfte følgende forhold ved bispedømmet i lys av ny kirkelig organisering:

1. Biskopens rolle – tilsyn og ledelse
2. Relasjonen mellom bispedømmenivået og lokalkirken, henholdsvis soknet og prostiet
3. Bispedømmenivåets oppgaver og oppgavefordeling, med vekt på kompetanseutvikling

5.8.2 Biskopens rolle – tilsyn og ledelse

Innholdet i biskopens tilsynsansvar og arbeidsgiveransvar er beskrevet i tjenesteordning for biskoper (TOB), der § 1 fastsetter biskopens tilsynsansvar, mens § 2 hjemler biskopens rolle som arbeidsgivers representant overfor prester som er tilsatt av bispedømmerådet:

«§ 1. Biskopen skal gjennom forkynnelse og sakramentforvaltning ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke og rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere. For å ivareta dette tilsynsansvar kan biskopen gi råd og veiledning, og også gi bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelig tilsattes tjenesteutøvelse.

Biskopen ser til at prestene forvalter sakramentene, forkynner og selv lever i overensstemmelse med den kristne tro, slik den er uttrykt i vår kirkes bekjennelse og ordninger, og at også andre som er vigslet til tjeneste i kirken virker og lever i samsvar med vigslingens formaning og løfte.

Biskopen fører tilsyn med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i lojalitet med den evangelisk-lutherske lære.

§ 2. Biskopen er den øverste leder av prestatjenesten i bispedømmet og sørger for den nødvendige samordning med de kirkelige rådenes virksomhet.

Biskopen er forpliktet på de mål og strategier som er fastsatt for virksomheten i Den norske kirke, og skal støtte opp om tiltak som fremmer disse.

Biskopen sørger for at ledige prostestillinger blir betjent.

Biskopen kan delegere myndighet etter denne bestemmelsen til stiftsdirektøren.»

I dagens organisering er biskopen kirkeleder på bispedømmenivå, arbeidsgiver for prestene og tilsynsorgan for både menighetene og ansatte. Biskopens pastorale ledelse overfor menighetene er det mest sentrale i biskopens tjeneste. Biskopens ledelse har også mange andre dimensjoner, som kirkefaglig ledelse, strategisk ledelse, institusjonell ledelse og administrativ ledelse, se omtale i rapporten fra arbeidsgruppe 2, avsnitt 2.2. Biskopens ledelse utøves både innad i kirken og i et videre perspektiv overfor samfunnet. Mye av ledelsen utøver biskopen gjennom sitt *tilsynsansvar* overfor bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og medarbeidere. Noe av ledelsen utøves i forbindelse med det *arbeidsgiveransvaret* biskopen i dag har for prostene og prestene. Skillet er riktignok ikke presist, og biskopen utøver også ledelse som verken følger av tilsynsansvaret eller arbeidsgiveransvaret.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Biskopen har flere roller i dagens organisering. Biskopen har oppgaver knyttet til godkjenning av ombygging og utvidelse av kirker, anskaffelse og avhendelse av kirkens inventar og utstyr. Biskopen godkjenner trosopplæringsplaner og godkjenner lokale grunnordninger som avviker fra vedtatt ordning. Videre er bruken av kirkene i bispedømmet underlagt biskopens tilsynsmyndighet, og biskopen avgjør i forlengelsen av dette klager over menighetsrådets vedtak og uenighet om presters bruk av kirken. Biskopen kan selv eller ved annen prest forrette gudstjenester og bruke kirkene i sitt bispedømme på samme måte som menighetsprestene, og har i slike tilfelle fortrinnsrett til bruk av kirken. Videre kan biskopen dispensere fra kravet om medlemskap for ombud og tilsatte, og avgjøre tvilstilfeller om medlemskap. Biskopen forordner gudstjenester i bispedømmets sokn og beslutter hvor mange gudstjenester det skal holdes i den enkelte kirke eller annet gudstjenestested.

Hovedutvalget foreslår at utøvelsen av arbeidsgiveroppgaver samles i prostifellesrådet. Utvalgets flertall foreslår også at biskopen ikke lenger skal ha selvstendig arbeidsgiveransvar, noe som innebærer et tydeligere skille mellom biskopens tilsynsrolle og arbeidsgiverrollen. Alle de tre modellene for arbeidsgiveransvar som beskrives i neste kapittel kan utformes slik, men den ene modellen (modell 2) gir også rom for at visse arbeidsgiverfunksjoner legges til biskop eller bispedømmeråd på beslutning fra RDNK. Biskopen kan for eksempel være definert som øverste leder av prestatjenesten og andre kirkefaglige stillinger i bispedømmet, se avsnitt 7.4.2 for nærmere om dette.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at biskopen i alle arbeidsgivermodeller bør ha en selvstendig arbeidsgiverrolle ovenfor de spesialprestene som forblir ansatt i bispedømmet (jf. avsnitt 5.10.1). Dette medlem mener også at biskopen skal ha en selvstendig arbeidsgiverrolle hvis man velger å organisere arbeidsgiverløsningen etter modell 2 (jf. 7.4.2) eller modell 3 (jf. 7.4.3). Men i begge modeller er dette medlem enig i at utøvelsen av de fleste arbeidsgiverfunksjoner skal samles i prostifellesrådet

I arbeidsgivermodell 2 vil det være naturlig å videreføre at biskopen har en arbeidsgiverrolle, ikke bare for prestene, men for alle, eller flere grupper av de ansatte i bispedømmet. Dette kan gjøres på ulike måter, men dette medlem mener at biskopens rolle som arbeidsgiver minst bør utvides fra å lede prestatjenesten i bispedømmet til å lede det kirkefaglige arbeidet i bispedømmet. Siden modellen uansett flytter tunge arbeidsgiverfunksjoner til prostifellesrådet vil biskopen ha kapasitet til å kunne ivareta de gjenværende oppgavene for en større gruppe ansatte, og dette vil bidra positivt til likebehandling av de ansatte.

Medlemmet mener at i arbeidsgivermodell 3 vil RDNK beholde få arbeidsgiverfunksjoner, men RDNK vil beholde det fulle arbeidsgiveransvaret for prestene og prostene. Dette vil som et minimum gjøre at man beholder en nasjonal vernetjeneste og arbeidsmiljøutvalg, og man vil måtte ha kontaktmøter i henhold til avtaleverket. Selv om funksjonene vil være færre, mener dette medlem at tjenestelinjen fra prest og prost fortsatt bør gå til biskopen i delegasjonsmodellen. I en ellers omfattende endringsprosess vil det bidra til mer ro hvis tjenestelinjen for prest og prost ikke endres. Dette vil også sikre at biskopene beholder noe av den myndighet og ansvaret – både ovenfor ansatte og kirkens øvrige organisasjon – som ligger i det å være arbeidsgiver.

Biskopens rolle som kirkeleder vil uansett ligge fast, og sentrale dimensjoner ved biskopens ledelse påvirkes ikke av at det meste av biskopens arbeidsgiveransvar flyttes. Ved at biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar for prester og proster slik som i dag, kan biskopen forholde seg mer samlet til alle de kirkelig ansatte, og fremstå tydeligere som en kirkefaglig leder for alle. Dermed får også biskopen et bedre utgangspunkt for å bidra til samhandling i kirken. Biskopen får dessuten frigjort kapasitet, slik at biskopene kan være mer tilgjengelige for alle ansatte i kirken, menighetene og samfunnet for øvrig.

Biskopens tilsynsrolle må tydeliggjøres i alle de tre modellene for arbeidsgiverorganisering. Hovedutvalget understreker viktigheten av et tilsyn som er forebyggende, styrkende og relasjonelt, i tillegg til tilsyn i form av kontroll og disiplinærtiltak. Denne vektleggingen er i tråd med hvordan biskopene utøver sitt arbeid i dag.

Arbeidsgiveransvaret har gitt biskopen flere verktøy i tilsynet med menighetsprestene og prostene. Som arbeidsgiver har biskopen hatt styringsrett selv om den i praksis har vært utøvet av prosten. Biskopen er også medlem av

5 Nytt organ med nye relasjoner

bispedømmerådet. Grensegangen mellom arbeidsgiveransvar og tilsynsansvar ikke er skarp på alle punkter i dag. Kompetanseutvikling er for eksempel et område som er relevant både for biskopens arbeidsgiveransvar og tilsynsrolle. Hovedutvalgets vurdering er at endret arbeidsgiveransvar gir behov for en gjennomgang av mandatet og virkemidlene for biskopens tilsyn, slik at tilsynet blir tilstrekkelig utformet til å skape den nødvendige relasjon mellom biskop og både ansatte og lokalkirke. Rapporten fra arbeidsgruppe 2 vil utgjøre et viktig grunnlag for en slik gjennomgang, se også konkrete forslag under.

Hovedutvalgets forslag om å ilegge prostifellesrådet et medansvar for å «vekke og nære» det kirkelige liv, gjør at biskopens visitasregime som er etablert for menighetene, også gjøres gjeldende for prostiene. Hvor ressurskrevende dette vil være, vil avhenge av hyppigheten av visitaser på de to nivåene og antallet prostifellesråd.

Biskopens arbeidsgiveransvar utøves i dag i nært samarbeid med prost. Det er prosten som utøver arbeidsgivers styringsrett i det daglige. Prostens tjenesteordning § 1 slår fast at «Prosten leder prestatjenesten i prostiet og bistår biskopen i dennes tjenesteutøvelse.» Prosten er biskopens medhjelper i tilsynet i den forstand at prosten er biskopens «øyne» ved å formidle inntrykk av lokalkirken gjennom prostemøtet og direkte kontakt, ved å bistå i visitaser og ordinasjoner mv., men prosten utøver ikke selvstendig tilsyn. Prostens arbeidsgiverrolle i dag er en av grunnene til at hovedutvalget ser det som naturlig å samle arbeidsgiverfunksjonene for de lokalt ansatte i kirken på prostinivået.

Dersom prosten skal være kirkeleder lokalt, se avsnitt 5.6, vil prostens rolle som medhjelper i biskopens tilsyn endres. Prosten vil naturligvis fortsatt stå under biskopens tilsyn i sin rolle som vigslet prost og med alle de lederoppgaver som prosten vil ha. Prostens oppgaver vil være definert av tjenesteordning og de spesifikke oppgaver som prostifellesrådet vedtar og som prosten skal utføre, og prosten rapporterer til prostifellesrådet i så måte. Prosten vil fortsatt kunne bistå med informasjon og tilrettelegging ved stedlige tilsyn. Som følge av at domprosten er biskopens faste vikar, bør domprosten tilsettes av bispedømmerådet. Det kan være behov for å vurdere domprostens rolle som biskopens faste vikar nærmere i en ny kirkelig organisering, se kapittel 13. De konkrete endringene i prostens rolle vil avhenge av hvilken ordning som velges for daglig ledelse, hvem som blir prostens arbeidsgiver, og hvilke roller hhv. prostifellesrådet og biskop og bispedømmeråd spiller i tilsettingen, se drøfting i avsnitt 5.6.

Hovedutvalget er opptatt av at rettssikkerheten til ansatte under tilsyn må ivaretas. Mens det stilles klare krav til forsvarlig saksbehandling i utøvelsen av arbeidsgiveransvar, er ikke dette like tydelig for alle elementer i utøvelsen av biskopens vigslings- og tilsynsansvar. Avgjørelse om vigsling ligger fullt og helt hos den enkelte biskop. Dersom en prest fratas sine vigslingsfullmakter, vil dette i praksis kunne utgjøre et yrkesforbud. I dag er det ikke fastsatt nærmere regler for fremgangsmåten for hvordan kirken kan frata diakoner, kateketer og kantorer deres vigslingsfullmakter. Hovedutvalget ser derfor behov for en gjennomgang av saksbehandlingskrav for blant annet å sikre de vigsledes rettssikkerhet i biskopens tilsyn.

Hovedutvalget ser også behov for å utrede nærmere hvordan biskopens tilsyn, herunder ev. bindende pålegg, skal følges opp av berørte arbeidsgivere. På den ene siden må en forutsette at biskopens pålegg blir fulgt opp, men på den andre siden vil arbeidsgiver ha et selvstendig ansvar for å vurdere på hvilken måte en konkret sak skal følges opp arbeidsrettlig, for eksempel vurdere om vilkårene for en arbeidsrettlig reaksjon er oppfylt i det enkelte tilfellet.

Dersom biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar, ser utvalget behov for å sikre nødvendige og tjenlige virkemidler for å utøve biskopens ledelses- og tilsynsansvar på en god måte. Utvalget har valgt å videreutvikle anbefalingene fra arbeidsgruppe 2 på dette punktet, og har i tillegg vurdert andre virkemidler. Selv om det ikke er enighet i utvalget om hvilke virkemidler som er hensiktsmessige, bør nedenstående liste gi et godt utgangspunkt for det videre arbeidet:

1. Det må etableres en tydelig forbindelse mellom biskopen, prosten og den øvrige ledelsen i prostiet som legger til rette for samarbeid og samhandling innen bispedømmet, gjennom faste møtepunkt gjennom året
2. Biskopen må sikres en faglig kompetent stab

5 Nytt organ med nye relasjoner

3. Biskopen må sikres en rolle i tilsettingssaker, for eksempel ved uttalerett eller representasjon i tilsettingsorganet
4. Biskopen må kunne innkalle alle kirkelige medarbeidere til fagsamlinger og kompetansehevende tiltak
5. Det bør utredes hvordan arbeidsgiver skal følge opp biskopens bindende pålegg
6. Tydeligere krav til saksbehandling i vigslings- og tilsynssaker bør utredes
7. Prosten bør få i oppgave å legge til rette for at biskopen får nødvendig kjennskap til forholdene i prostiet og menighetene
8. Det bør institusjonaliseres korte prostivisitaser for å sikre biskopen de nødvendige virkemidler til å utøve sitt tilsynsansvar på en god måte

Konkretiseringen av tiltakene må utformes i lys av hvilke løsninger som velges for ny organisering.

5.8.3 Relasjonen mellom bispedømmet og lokalkirken

Relasjonene mellom de ulike nivåene i kirken er bestemmende for at Den norske kirke skal fungere som ett kirkelig fellesskap, og som en sammenhengende kirke både vertikalt, fra sokn til nasjonalkirke, så vel som innad i det enkelte bispedømme. Viktige tiltak for å styrke relasjonen er omtalt i anbefalingene i avsnittet over, men det er også andre elementer som kan bidra til å styrke relasjonen mellom bispedømmet og lokalkirken i ny kirkelig organisering.

Prostifellesrådet og den daglige ledelsen av prostiadministrasjonen vil utgjøre et nav i denne relasjonen, som bindeledd mellom soknene og menighetsrådene på den ene siden, og bispedømmene og nasjonalkirken på den andre. Biskopen kan også samle de kirkelige lederne av prostiadministrasjonene i sitt bispedømme jevnlig, for å diskutere det kirkelige arbeidet i bispedømmet, og for deling av informasjon på tvers av prostier og mellom prostiene og bispedømmenivået.

Bispedømmerådets sammensetting kan ha stor betydning for relasjonen mellom bispedømmet og lokalkirken. Dette utdypes i avsnitt 5.8.5.

Hovedutvalget ser et stort potensial i å videreutvikle bispedømmekontorene som kompetansesentre, se også punkt 2 i listen over anbefalinger i forrige avsnitt. Bispedømmekontorene bør ha en kompetanse og kapasitet som både kan sette biskopen i stand til å utøve sine roller innen ledelse og tilsyn, fungere som kompetanseorgan for sokn og prostier, og betjene sentrale kirkelige organer med statistikk og kunnskap om forholdene i bispedømmet. Noen bispedømmekontorer er allerede kommet langt i å hente inn og analysere informasjon om sine prostier og menigheter. Det arbeides også aktivt med gode relasjoner til ansatte lokalt, bl.a. i forbindelse med den opplæringen bispedømmekontorene driver.

5.8.4 Bispedømmenivåets oppgaver og oppgavefordeling

Hovedutvalget legger til grunn at bispedømmenivåets struktur skal videreføres, inkludert bispedømmeråd som valgt organ og bispedømmekontor som sekretariat for biskop og bispedømmeråd. I lys av mandatet konsentreres drøftingen her om hvilke roller bispedømmeråd og bispedømmekontor bør spille i ny organisering. Oppgavefordelingen mellom bispedømmenivå og de øvrige nivåene omtales mer overordnet, i lys av de mer helhetlige målene om en sammenhengende og ressurseffektiv kirke.

Kirkerådets mandat forutsetter at bispedømmerådene skal bestå, men deres rolle i ny organisering er ikke blitt utredet av noen av arbeidsgruppene. I dag har bispedømmerådet et ansvar for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, noe som på bispedømmenivå særlig vil omfatte strategier, samhandling i bispedømmet, og kompetanseutvikling. Bispedømmerådet har flere ulike roller:

- Budsjettmyndighet bl.a. i behandlingen av prestetjenesten, tilskudd til diakoni, trosopplæring, kirkemusikk og kirkelig undervisning
- Vedtaksmyndighet ved endring av sokneinndeling og prostiinndeling, samt endring av navn på kirke, sokn og prosti
- Godkjenningsinstans for felles menighetsråd og myndighet ved sammenslåing av fellesråd

5 Nytt organ med nye relasjoner

- Tilsettings- og disiplinærmyndighet for menighetsprester og proster
- Økonomikontroll overfor soknet samt godkjenningsmyndighet for regler om betaling for benyttelse av kirken til andre formål eller kirkelige handlinger utenfor gudstjeneste
- Valgmyndighet
- Klageinstans etter offentleglova og kirkevalgreglene over vedtak truffet av soknets organer
- Dispensasjonsmyndighet etter kirkevalgreglene
- Myndighet til å samtykke ved avhending av eiendom som ikke er nødvendig for kirken
- Godkjenningsmyndighet for å benytte avkastning fra kirkefond til andre kirkelige formål enn til kirkens drift og vedlikehold.

Bispedømmerådet ivaretar også andre oppgaver av felleskirkelig karakter på bispedømmenivå, ved å delta som oppdragsgiver og være representert i styrende organer for diakonale institusjoner som Kirkens Bymisjon, Kirkens Nødhjelp, Nord-Norges Diakonistiftelse m.m. Bispedømmerådet er også en viktig uttaleinstans og rådgiver for Kirkerådet, i forbindelse med at Kirkerådet forbereder saker til behandling i Kirkemøtet. Bispedømmerådet har også en viktig rolle i å implementere nasjonale strategier og satsninger vedtatt av Kirkemøtet/Kirkerådet.

Kirkemøtet fordeler tilskudd til prestatjenesten og andre kirkelige formål til bispedømmerådene gjennom vedtatte fordelingsnøkler. Bispedømmerådene fordeler midler til stillinger og gir tilskudd til trosopplæring, kirkelig undervisning, diakoni mv. til kirkelige fellesråd.

Arbeidsgiveransvaret har utgjort en betydelig del av ressursbruken på bispedømmenivået. Hovedutvalget har gjort en enkel kartlegging av bispedømmekontorenes ressursbruk på arbeidsgiveroppgaver ved å spørre stiftsdirektørene. Resultatene viser at ressursbruken varierer betydelig. Variasjonen ser delvis ut til å være reell, men kan også i noen grad tilskrives at bispedømmekontorene har ulik forståelse av hva som ligger i arbeidsgiveroppgaver. Hovedutvalget ser dette i sammenheng med at arbeidsgiveransvaret er tett forbundet med andre av bispedømmenivåets ansvarsområder roller som drøftet over, slik at det ikke er et fullstendig tydelig skille mellom arbeidsgiveroppgaver og andre oppgaver bispedømmekontorene utfører.

Dersom arbeidsgiveransvaret i ny kirkelig organisering ikke skal forankres i RDNK, vil bispedømmerådene miste den delen av sine oppgaver som er knyttet til arbeidsgiveransvaret.

Hovedutvalget ser at bispedømmets rolle i kompetanseutviklingen i Den norske kirke kan styrkes, men mener dette er en tematikk som hører hjemme i en helhetlig gjennomgang av oppgavefordelingen i arbeidet med kompetanseutvikling i kirken. Kompetanseutvikling handler både om etter- og videreutdanning, annen utvikling av kompetansen til de lokalt ansatte i kirken, og om etablering og videreutvikling av fagmiljøer i forskjellige enheter. Et viktig prinsipp må uansett være at oppgaveløsningen skjer på riktig nivå i den forstand at det tas hensyn både til nasjonalt overblikk og stordriftsfordeler på den ene siden, og geografisk nærhet og lokal tilpasning på den andre. Et annet viktig prinsipp må være at det unngås dobbeltarbeid.

Hva som er en hensiktsmessig oppgavefordeling vil til en viss grad avhenge av hvilken modell som velges for organiseringen av arbeidsgiveransvaret. Med samlet arbeidsgiveransvar skapes et større potensial for å samordne kompetanseutviklingen for de ansatte i lokalkirken på tvers av faggrupper, og for mer tverrfaglig kompetanseutvikling.

Rapporten fra *Kirkerådets utvalg for gjennomgang av kirkefagforvaltningen nasjonalt og regionalt i Den norske kirke*, avgitt til Kirkerådets direktør 27. februar 2020, slår fast at bispedømmet er en viktig arena for læring og har konkrete forslag til hvordan dette arbeidet kan understøttes. Rapporten identifiserer flere arenaer for organisert læring i Den norske kirke: Etter- og videreutdanning i regi av utdanningsinstitusjonene, nasjonale konferanser og fagdager, regionale tverrfaglige konferanser, fagdager i bispedømmene, regionale profesjonsdelte samlinger i bispedømmene, arbeidsveiledning, samlinger på prosti- og fellesrådsnivå og samlinger for ansatte i den enkelte menighet.

For alle vigslede bør det være et system for etter- og videreutdanning, på samme måte som det er for prester i dagens organisering. Etter hovedutvalgets syn bør dette som hovedregel fortsatt ligge på nasjonalt nivå, fordi dette

5 Nytt organ med nye relasjoner

gir et volum og koordineringsmuligheter som legger til rette for å kunne utvikle og tilby de kursene det er behov for. Noe avhengig av arbeidsgiverorganisering, kan bispedømmenivået fortsatt ha roller i tildelingen av kurs innad i bispedømmet. På fellesrådsområdet er det i dag tariffestet en egen nasjonal OU-ordning med etter- og videreutdanning som del av formålet, der arbeidslivspartene samarbeider om initiering av nasjonale kompetanseutviklingstiltak skreddersydd for kirkelig sektor.

Bispedømmenivået vil være viktigere i den øvrige kompetanseutviklingen, utover etter- og videreutdanning. Dette kan blant annet være å utvikle og arrangere kurs, fagdager og konferanser for de ansatte lokalkirken. I ovennevnte rapport spørres det «om det er behov for en nedskalering av nasjonale konferanser og legge til rette for mer faglig utviklingsarbeid nærmere soknet.» (side 30). Det kan for eksempel utarbeides maler på konferanser og opplæringsmoduler, og en kan dra nytte av nye, digitale verktøy. Hovedutvalget støtter denne vurderingen, og føyer til at bispedømmet ofte vil være et mer hensiktsmessig nivå enn prostiet for antallet deltakere skal bli tilstrekkelig høyt og mangfoldig til meningsfull fagutvikling og inspirasjon.

For å sikre god deltakelse kan det være behov for å gjøre deltakelsen pliktig, og se på prostienes økonomiske incentiver. Pliktig deltakelse på kompetanseutvikling kan være et viktig element i videreutviklingen av biskopens tilsyn, se pkt. 4 i listen over kompensende tiltak i avsnitt 5.8.2. Et konkret tiltak er at biskopene må kunne innkalle også andre vigslede medarbeidere enn prestene, og ikke bare invitere som i dag. Økonomiske incentiver kan ta flere former. I systemet for etter- og videreutdanning av prester er de økonomiske incentivene rettet mot prestene selv, og knyttet opp mot deres rett til lønnet permisjon.

Bispedømmekontorenes evne til å være sterke kompetansetilgjengere for biskopen, jf. anbefaling over, kan avhenge av hvilken løsning som velges for arbeidsgiverorganisering og hvordan denne operasjonaliseres. I dag er bispedømmekontorene tett involvert i prestejtenesten i bispedømmet, både rekrutteringen og andre sider ved arbeidsgiverforholdet. Bispedømmekontorene er også involvert i «Veien til vigsling» der studenter veiledes og tilbys praksis i løpet av studiene. Ved å være tett på disse prosessene får bispedømmekontoret god innsikt i viktig kompetanse for ansatte i bispedømmet.

5.8.5 Bispedømmerådets sammensetning og valgordning

Arbeidsgruppe 3 har pekt på ulike måter bispedømmerådet kan settes sammen på. Som i dag kan det være en sammenheng mellom de som sitter i Kirkemøtet og de som sitter i bispedømmerådene, men det trenger ikke være det. Som det fremgår i avsnitt 5.8.1 har hovedutvalget lagt opp til at bispedømmerådets oppgaver, ut over arbeidsgiveransvaret, videreføres. I enkelte modeller kan det også være aktuelt at bispedømmerådet ivaretar enkelte arbeidsgiverfunksjoner.

Hovedutvalget har vurdert tre ulike sammensetninger av bispedømmerådet:

1. Bispedømmerådet består av kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet (inkludert biskopen, samisk representant i de tre nordligste bispedømmene, døvemenighetenes representant i Oslo bispedømme).
2. Bispedømmerådet består av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd i tillegg til biskopen (samt samisk representant og døvemenighetenes representant).
3. Bispedømmerådet består av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd og kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet (inkludert biskopen, samisk representant og døvemenighetenes representant).

Sammensetning 1: Kirkemøtemedlemmene fra bispedømmet

Et slikt alternativ innebærer at bispedømmerådet settes sammen av kirkemøtemedlemmene fra de enkelte bispedømmene. Det er i utgangspunktet en videreføring av sammenhengen mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet som gjelder i dag, men hvor kirkemøtemedlemmene utgjør bispedømmerådet i stedet for at bispedømmerådsmedlemmene utgjør Kirkemøtet.⁵⁷ Det vil innebære en fortsatt gjennomgående representasjon mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet. Den konkrete sammensetningen av det enkelte bispedømmeråd vil

⁵⁷ Se rapporten fra arbeidsgruppe 3, kapittel 6.4.1 og 6.5.

5 Nytt organ med nye relasjoner

avhenge av sammensetningen i Kirkemøtet. Se mer om hovedutvalgets forslag til Kirkemøtets sammensetning i avsnitt 6.5.

I et slikt alternativ vil det kunne være aktuelt at det etableres en representasjon fra bispedømmerådet til prostifellesrådet, ved at bispedømmerådet velger en representant til prostifellesrådet. En slik løsning kan ha flere begrunnelser. En begrunnelse kan være at siden RDNK avgir arbeidsgiveransvaret for prestene til prostifellesrådet bør de få representasjon i prostifellesrådet. Prestetjenesten vil fortsatt være finansiert av statlige midler gjennom RDNK og det vil derfor være naturlig å ha representasjon i rådet. Det kan også i større grad bidra til at prostifellesrådet kan bli et bindeledd mellom soknene og RDNK. På den måten kan man skape en bedre sammenbinding i hele trossamfunnet. Motargumenter mot representasjon fra RDNK er at dette vil bidra til flere representanter og interesser i et organ som allerede vil ha mange representanter og interesser. Det vil av soknene kunne oppleves som unødvendig styring ovenfra.

Arbeidsgruppe 3 presenterte ulike løsninger for hvordan bispedømmerådet kan bli representert i prostifellesrådet. Den første løsningen går ut på at biskopen oppnevner en representant, som f.eks. en prost eller prest, som representerer RDNK i tillegg til, eller istedenfor, å representere embetet i rådet. Den andre løsningen er at bispedømmerådet oppnevner en eller flere representanter fra RDNK, fortrinnsvis blant bispedømmerådsmedlemmene.

Ett av de viktigste formålene for en slik representant vil være å følge opp RDNKs interesser og planer for den strategiske utviklingen av kirken. Det vil også være en kanal for å gi tilbakemelding til RDNK fra prostifellesrådet. Man vil altså trenge en representant som har tilstrekkelig forståelse for RDNKs interesser og er posisjonert på en slik måte at representanten kan fungere som et reelt bindeledd mellom de to nivåene.

Den første løsningen kan potensielt bidra til en rollekonflikt for en prost eller prest som allerede er ansatt i prostifellesrådet. Hvis vedkommende da skal representere RDNK i prostifellesrådet kan dette bidra til å videreføre den todelingen som man i dag prøver å organisere seg vekk fra. For den andre løsningen er den største utfordringen knyttet til det praktiske aspektet. Hvis bispedømmerådsmedlemmer skal sitte i bispedømmerådet, Kirkemøtet og hvert sitt prostifellesråd kan det av mange oppleves som for stor arbeidsbyrde. En mulig løsning vil da kunne være at bispedømmerådet oppnevner en representant til hvert prostifellesråd fra medlemmer av bispedømmerådet eller av ansatte på bispedømmekontoret. På den måten sikrer man en demokratisk kontroll på oppnevningen, samtidig som man ivaretar kapasitet og kompetanse hos representanten. Dette vil også i stor grad sikre at representanten fungerer som et reelt bindeledd som kan følge opp saker på tvers av nivåene. Samtidig vil representanten fra RDNK inngå som et ordinært medlem av rådet, med samme ansvar for å ivareta prostifellesrådets ansvarsoppgaver som de øvrige medlemmene.

Sammensetning 2: Et prostifellesrådsmedlem fra hvert prosti i tillegg til biskopen

I et slikt alternativ består bispedømmerådet av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd, i tillegg til biskopen. I de tre nordligste bispedømmene vil det fortsatt være en samisk representant også i et slikt forslag, og i Oslo bispedømmeråd vil også døvemenighetenes representant være representert.

Ved at hvert prostifellesråd gjennom indirekte valg velger et prostifellesrådsmedlem som kan representere prostiet i bispedømmerådet, vil man få gjennomgående representasjon fra menighetsråd gjennom prostifellesråd til bispedømmeråd. Dette kan styrke sammenhengen i kirken og de som sitter i bispedømmerådet kan ta med seg de lokale erfaringene og behovene fra menighetsråd og prostifellesråd. Dette alternativet vil sikre at lokale utfordringer og behov når RDNK, ved at prostifellesrådene blir representert i bispedømmerådet, et organ for RDNK. Dette kan også gi lokalkirken en større innsikt i satsningene og prioriteringene fra bispedømmenivå, og gi representanter fra de folkevalgte i prostifellesrådene en institusjonalisert samarbeidsarena med biskopen. Alternativet vil også la prostifellesrådene delta via sine representanter i bispedømmerådets strategiske utvikling og arbeid med ressursfordeling i sitt eget bispedømme.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Ved at medlemmene av bispedømmerådene vil være både menighetsrådsmedlem, prostifellesrådsmedlem og bispedømmerådsmedlem, legger alternativet opp til at disse medlemmene kan få relativt mye å gjøre. Samtidig kan bispedømmerådet sannsynligvis møtes sjeldnere når tilsettingssakene for menighetsprester ikke lenger behandles av bispedømmerådet, noe som gjør at rollekombinasjonen ikke trenger å bli altfor stor belastning på rådsmedlemmene. Løpende saker imellom møtene vil eventuelt kunne behandles av et arbeidsutvalg.⁵⁸ En konsekvens av at de valgte medlemmene av Kirkemøtet ikke lenger vil være medlem av bispedømmerådet i dette alternativet, til forskjell fra sammensetning 1 og 3, vil være at det ikke lenger blir noen formell kontakt mellom Kirkemøtets valgte medlemmer og øvrige kirkelige nivåer. Det kan ha betydning for utviklingen av Kirkemøtet. Samtidig innebærer alternativet at biskopene vil være et bindeledd mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet.

Sammensetning 3: Kirkemøtemedlemmene og et prostifellesrådsmedlem fra hvert prosti

Dette alternativet er en kombinasjon av de to foregående alternativene, ved at bispedømmerådet består av to grupper, kirkemøtemedlemmene fra bispedømmet (direkte valgt) og av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd (indirekte valgt), i tillegg til biskopen. Et slikt alternativ kombinerer derfor også fordelene med de to foregående alternativene.

Et slikt alternativ vil bidra med en god forbindelse mellom rettssubjektene ved at folkevalgte fra prostifellesrådet og Kirkemøtet møtes i et felles styringsorgan. Det vil samtidig sikre at lokale utfordringer og behov når RDNK, og at helhetlige strategier og satsninger nasjonalt og regionalt når prostifellesrådene og soknene. Praksisen med at bispedømmerådet drøfter kirkemøtesakene i forkant av Kirkemøtet, kan for eksempel bidra til at representanter fra prostifellesrådene kan bidra med viktige perspektiver til medlemmene. Videre vil det også sikre en sammenheng mellom bispedømmeråd og prostifellesråd. Samtidig bidrar det til at kirkemøtemedlemmene får en institusjonalisert forankring i et annet kirkelig styringsorgan enn Kirkemøtet, som normalt bare møtes en gang årlig. Bispedømmerådet kan bli et viktig strategisk organ for samhandling i trossamfunnet, både mellom prostiene i bispedømmet og mellom rettssubjektene.

Samtidig vil sammensetningen bety at bispedømmerådet blir sammensatt av to ulike grupper folkevalgte, valgt på ulikt grunnlag og ut fra ulike logikker. Arbeidsgruppe 3 pekte på at der menighetsråd velges ut fra hvilke kandidater som har de egenskapene og det engasjementet som er ønskelige å ha i et menighetsråd, vil Kirkemøtet i større grad velges ut fra hvilke meninger som er representert gjennom listevalg. I dette alternativet vil det i praksis bety at noen av bispedømmerådets medlemmer sannsynligvis vil være tilknyttet en liste med et partiprogram, mens andre ikke vil være det, valgt ut fra et annet grunnlag. Det vil også være noen som er valgt direkte av kirkemedlemmene, mens andre er valgt indirekte fra indirekte valgte prostifellesråd, dvs. valgt indirekte gjennom to ledd. Konsekvensene av dette bør utredes. Det bør sikres at bispedømmerådet får en balansert sammensetning av medlemmer fra både prostifellesrådene og Kirkemøtet.

En slik sammensetning vil innebære at bispedømmerådet blir større enn i dag. Dette vil ha konsekvenser for hvordan bispedømmerådet vil kunne fungere. Når de fleste tilsettingssakene forsvinner, kan bispedømmerådet sannsynligvis møtes sjeldnere, f.eks. fire ganger per år. Løpende saker kan om nødvendig håndteres av et arbeidsutvalg i henhold til et delegasjonsreglement, hvor arbeidsutvalget f.eks. kan bestå av biskopen pluss en eller flere fra hver av de to gruppene som utgjør bispedømmerådet, med stiftsdirektør som saksforbereder. Et slikt alternativ vil kunne skape en god sammenheng fra sokn opp til bispedømmeråd. I tillegg vil Kirkemøtet fortsette å bestå av medlemmer forankret i bispedømmenivået.

Utvalget går inn for en sammensetning hvor bispedømmerådet utgjøres av både prostifellesrådsmedlemmer fra det enkelte prosti og kirkemøtemedlemmene (inkludert biskopen, samiske representanter i de tre nordligste bispedømmene og døvemenighetenes representant) (sammensetning 3). Siden medlemmene vil være valgt på

⁵⁸ Dagens kirkeordning § 25 fastsetter at «Bispedømmerådet kan gi lederen eller et arbeidsutvalg bestående av lederen og minst to av rådets øvrige medlemmer fullmakt til på saklig begrensede områder å treffe avgjørelse i saker som skulle ha vært avgjort av rådet. Avgjørelse som er truffet med hjemmel i slik fullmakt, skal refereres i første møte etter at avgjørelsen er truffet.»

5 Nytt organ med nye relasjoner

forskjellig grunnlag, og antall medlemmer vil variere mellom bispedømmene, og det vil variere hvilken av de to gruppene som er i flertall i rådet, vil noen sider ved dette alternativet måtte utredes videre.

5.8.6 Oppsummering av bispedømmenivået

Utvalget anbefaler at biskopens tilsyn og ledelse tydeliggjøres. Flertallet i utvalget foreslår at biskopens tilsynsansvar skilles fra arbeidsgiveransvaret uavhengig av hvilken av de tre arbeidsgiverløsningene som velges.

Dersom biskopens tilsynsansvar skal skilles fra arbeidsgiveransvaret, bør det etter utvalgets syn iverksettes tiltak som gir biskopen de nødvendige virkemidler til å utøve sitt tilsyns- og ledelsesansvar. Tiltakene bør også vurderes dersom biskopen beholder en arbeidsgiverrolle. Tiltak for videre utredning er foreslått i avsnitt 5.8.2.

Hovedutvalget legger til grunn at bispedømmenivåets struktur skal videreføres, inkludert bispedømmeråd som valgt organ og bispedømmekontor som sekretariat for biskop og bispedømmeråd.

Hovedutvalget ser at bispedømmets rolle i kompetanseutviklingen i Den norske kirke kan styrkes, men mener dette er en tematikk som hører hjemme i en helhetlig gjennomgang av oppgavefordelingen i arbeidet med kompetanseutvikling i kirken.

Utvalget går inn for en sammensetning hvor bispedømmerådet utgjøres av både prostifellesrådsmedlemmer fra det enkelte prosti og kirkemøtmedlemmene (inkludert biskopen, samiske representanter i de tre nordligste bispedømmene og døvemenighetenes representant) (sammensetning 3). Utvalget ser behov for at noen sider ved dette alternativet må utredes videre.

5.9 OPPGAVER OG ANSVAR FOR KIRKEN NASJONALT

Hovedinnretningen på denne utredningen handler om hvordan man kan organisere kirken lokalt, særlig med tanke på å få et felles arbeidsgiverorgan på prostinivå. Mandatet handler i mindre grad om å se på endringer i oppgavene til organer som representerer RDNK, eller samle oppgaver under nasjonal ledelse. Unntaket er endringer på bispedømmenivå som er beskrevet i forrige avsnitt.

Samtidig setter mandatet målformuleringer som «frigjøre ressurser til møter med folk lokalt», «legge til rette for at kirken oppfyller samfunnsoppdraget», «være enkelt og funksjonell», «inneholde nasjonal regulering av det som er nødvendig og forenkle der det er mulig». I dette kan det ligge en forventning om at utvalget også skal se hen til hvilke oppgaver som må løses på nasjonalt nivå. Som påpekt i avsnitt 7.3.3. handler ikke Kirkemøtets organiseringskompetanse i § 12 andre ledd utelukkende om å definere hvem som skal være arbeidsgiver for de ansatte, men også om kompetanse til på mer generelt grunnlag å regulere oppgave- og ansvarsfordeling mellom nivåene i kirken. Slik utvalget forstår det handler dette om oppgaver som normalt omtales som administrative oppgaver. I dag løser Kirkerådets sekretariat noen slike oppgaver, som i hovedsak dekker RDNK sitt behov. Disse oppgavene kan grovt sett deles i tre grupper:

Styringsoppgaver

Som påpekt under 3.4 har norsk arbeidsliv blitt mer formalisert og regulert. Arbeidsmiljøloven har blitt utvidet til flere områder, det har kommet forskrifter for internkontroll, direktiver og sertifiseringer med mer. Dette fører til at den som er ansvarlig arbeidsgiver har fått økt formelt og reelt ansvar, med større krav til virksomhetens styring. Selv om trossamfunnsloven regulerer Den norske kirke sin organisering og sentrale styringsmekanismer, foreligger ingen særskilte bestemmelser knyttet til krav om f.eks. risikostyring eller etterlevelse. Utvalget har drøftet om det bør foreslås en nærmere gjennomgang av slike styringsoppgaver for å få en nærmere forståelse av om, og i tilfelle hvilke styringsoppgaver som det kan være aktuelt å legge til et nasjonalt nivå.

Som en sentral samfunnsinstitusjon som i hovedsak finansieres av statlige og kommunale midler, og også i stor grad er avhengig av gaver og donasjoner fra det private, er det likevel avgjørende at trossamfunnet Den norske kirke fremstår som effektiv og transparent i forvaltningen av sitt samfunnsoppdrag og økonomistyring. KA gjør en stor jobb på vegne av hele kirken ved å tilby informasjon, standarder, rutiner og opplæring for bl.a. å sikre etterlevelse hos de

5 Nytt organ med nye relasjoner

kirkelige arbeidsgiverne. Det tilbys systematisk opplæring av verneombud (40 timer) i samarbeid med fagmiljøet på VID og Fagakademiet. Samtidig er bruken av disse løsningene i all hovedsak basert på frivillighet fra de lokale arbeidsgiverne. For å sikre god etterlevelse av lover, forskrifter mv, bør det vurderes om en sentral enhet i kirken bør ha ansvar for å legge til rette for at ulike krav som hviler på den enkelte kirkelige arbeidsgiver implementeres ensartet, og at etterlevelse ivaretas på tvers av trossamfunnet. Dette vil kunne omfatte utarbeidelse av interne retningslinjer som tilpasser eksterne lovkrav til Den norske kirkes virksomhet og organisasjon. Det er samtidig viktig å peke på at en slik eventuell nasjonal funksjon ikke vil frata den enkelte arbeidsgiver det ansvar som er pålagt dem gjennom lov og forskrift.

En oppgave for en nasjonal enhet kan eventuelt være å sikre jevnlig risikovurderinger av Den norske kirkes for å avdekke hvilke områder som det vil være særlig behov for å håndtere nasjonalt, eller der det må sendes ut retningslinjer mv. Det kan også vurderes om det skal etableres en nasjonal varslingskanal. Varslingskanaler for arbeidstakere er ansett som en viktig rettighet i arbeidsmiljøloven, og erfaring tilsier at slike saker er krevende å håndtere lokalt. Det samme kan gjelde systematisk opplæring av verneombud. Disse medlemmene mener på denne bakgrunn at utvalget bør peke på et videre utredningsbehov.

Stordriftsfordeler

Noen oppgaver bør vurderes å bli samlet for å sikre riktig kostnad og kvalitet til hele trossamfunnet. Det behøver ikke å bety at ansvaret for oppgaven flyttes i sin helhet, men at selve oppgaveløsningen samles. F.eks. kan man ha ett fakturamottak i hele trossamfunnet uten at ansvaret for budsjettering og budsjett disponering flyttes. Samling av oppgaveløsning behøver heller ikke å bety at de som arbeider med oppgaveløsning av likeartede oppgaver trenger å være samlokalisert. Det sentrale er at de som arbeider med likeartede oppgaver samles under felles ledelse som har ansvar for at oppgavene løses på en riktig og kostnadseffektiv måte. Oppgaveløsning innenfor fagområdene økonomi, lønn og arkiv i RNDK ble i 2019 slått sammen til en tjeneste som dekker både nasjonalt nivå og bispedømmenivå. Denne organisasjonsendringen har medført en årlig besparelse på anslagsvis 20 millioner kroner. Dette er midler som er blitt benyttet til økte tilskudd til diakoni i soknene. De ansatte som arbeider med disse administrative oppgavene har beholdt sine fysiske arbeidsplasser på det enkelte bispedømmekontor, men arbeider under felles ledelse av Kirkerådet.

Utvikling av kirkefag/kompetanseutvikling

Som det fremgår av avsnitt 5.8.4 vil det også fremover være behov for at bispedømmenivå driver kompetanseutvikling i bispedømmet. Digitale løsninger gir imidlertid i økende grad mulighet for å gi et opplæringstilbud til lokalt ansatte fra nasjonalt nivå. Det vil være behov for at Kirkerådets sekretariat også fremover kan bidra med støtte til gjennomføring av nasjonale, felles satsninger besluttet av Kirkemøtet og Kirkerådet. Det kan videre være behov for at det etableres en kompetansepool for bispedømmene som enten ligger nasjonalt eller at et bispedømmekontor gis et nasjonalt ansvar. I vurdering av en fremtidig organisering av oppgaver knyttet til kompetanseutvikling, vil det være sentralt å forhindre dublering av fagmiljøer i Kirkerådet og på bispedømmenivå.

Kirkemøtet har også etablert en ordning med en internrevisor som har som formål å sørge for effektivitet i ressursbruk og utførelse av pålagte oppgaver fra Kirkemøtet, ivareta uavhengighet og sikre robuste kontrollrutiner i organisasjonen RDNK, samt sikre god oppgavefordeling og medvirkning mellom regionale og nasjonale organer. Kontrollutvalget og internrevisjonen sitt ansvarsområde er i dag begrenset til hhv. Kirkerådets virksomhet og RDNK.

Det ligger ikke innenfor hovedutvalgets mandat å utrede en samling av oppgaver og ansvar som pekt på over. Utvalget har likevel pekt på et videre utredningsbehov under kapittel 13.

5.10 ANDRE TEMAER

5.10.1 Organisering av spesialprestetjeneste

I tillegg til stillingen som menighetsprest, er det en del ordinerte prester som i dag utøver prestetjeneste utenfor menighetene. Disse prestene utøver det som gjerne kalles spesialprestetjeneste. Disse spesialprestestillingene kan deles inn i to kategorier:

5 Nytt organ med nye relasjoner

1. Spesialprester som er tilsatt av det nasjonale rettssubjektet. Dette gjelder blant annet fengselsprester, sykehjemsprester (i Oslo), studentprester og enkelte andre spesialprestestillinger (f.eks. gateprest for unge, pilegrimsprest, spesialprest for inkluderende kirkeliv). Per 31. desember 2019 var det 77 spesialprester ansatt i det nasjonale rettssubjektet.
2. Spesialprester som er tilsatt av andre arbeidsgivere. Det gjelder blant annet sykehusprester, sykehjemsprester (andre steder enn i Oslo), feltprester, politiprest, sjømannsprester, enkelte studentprester, bymisjonsprester og organisasjonsprester.

Denne utredningen er avgrenset til å vurdere organisering av spesialprestetjeneste for de som er tilsatt av det nasjonale rettssubjektet, fordi det er disse prestestillingene som blir direkte berørt av endringer i den kirkelige organiseringen. Det betyr altså at utredningen ikke går inn på aktuelle spørsmål om tilsyn med sykehusprester o.l., men også disse prestene vil være underlagt biskopens tilsyn som i dag.

Det er særlig to typer spesialprestestillinger hvor det kan vurderes om man bør organisere prestetjenesten på annet vis i dag; fengselsprester og studentprester. Disse stillingene er i dag tilsatt av bispedømmerådet og organisert som en del av prestetjenesten med prostiet som tjenestested, men det er et spørsmål om dette bør være tjenester med en nasjonal overbygning, eller om det bør forbli lokalt organisert i det nye prostiet.

Fengselsprester og studentprester

Straffegjennomføringsloven § 23 slår fast at Kriminalomsorgen skal gi innsatte i fengsler mulighet til å utøve religion og livssyn. Det er utgangspunktet for at Den norske kirke har tilsatte fengselsprester, og Kirkemøtet har vedtatt en egen tjenesteordning for fengselsprester.⁵⁹ Før 2017 fulgte det med bevilgninger til fengselsprester når nye fengsler ble etablert, men fra 2017 er det opp til Den norske kirke selv å prioritere hvor mange fengselsprestestillinger en skal ha i fremtiden. Per 31. desember 2018 var det 23 fengselsprester i det nasjonale rettssubjektet.

Det er om lag 25 studentprester tilsatt i Den norske kirke. I tillegg er det noen utdanningsinstitusjoner som har egne studentprestestillinger (f.eks. MF vitenskapelig høyskole og Lovisenberg Diakonale Høyskole). I denne sammenheng er det studentprestene tilsatt i Den norske kirke som blir vurdert. Noen av stillingene er deltidsstillinger som kombineres med en jobb som menighetsprest, andre er heltidsstillinger som betjener campuser spredt rundt i hele bispedømmet.

Et argument for organisering på nasjonalt nivå er at fengselsprestene og spesialprestene har en arbeidshverdag som skiller seg fra ordinær menighetsprestetjeneste. Når stillingene er organisert individuelt, uten noen nærmere nasjonal overbygning, får denne typen prestetjeneste liten grad av muligheter til å se tjenesten i sammenheng. I praksis blir det derfor opp til fagutvalg innen Presteforeningen å koordinere fagutvikling m.m.⁶⁰

Ved å organisere spesialprestetjenesten på prostinivå, oppnår man fordeler som i dagens organisering, for eksempel at det ivaretar kontakt og felleskap mellom spesialprestene og menighetsprestene. Det er noe som kan bidra til en helhetlig forståelse av prestetjenesten og et bredere teologisk fagmiljø som kan berike prostifelleskapet. Det vil også kunne være enklere å organisere vikartjeneste ved sykdom, permisjon o.l. ved at det er et lokalt organ som har ansvar for dette. En slik ordning gir også en mulighet for en nærmere lederoppfølging av den enkelte spesialprest fra en leder som har kontor i relativ nærhet.

Hovedutvalget mener organisering av fengselsprester og studentprester bør vurderes nærmere i dialog med fagmiljøene, og trekker derfor ikke noen konklusjon på spørsmålet. Uavhengig av hvordan dette blir organisert, er det viktig å finne en enhetlig løsning for hvordan Den norske kirke følger opp disse fagmiljøene, som nasjonale fagmiljø.

⁵⁹ Tjenesteordning 11. april 2016 for fengselsprester.

⁶⁰ Presteforeningen har et fagutvalg for studentprester og et fagutvalg for prester i kriminalomsorgen.

5 Nytt organ med nye relasjoner

Andre spesialprestestillinger ansatt av det nasjonale rettssubjektet

Enkelte spesialprestestillinger er spesielt opprettet for å ivareta noen grupper eller funksjoner, uten at det uten videre vil være aktuelt å komme med generelle løsninger for hvordan disse forholdene bør organiseres. I tilfeller hvor det eksisterer en eller to spesialprestestillinger av samme type i landet, må arbeidsgivertilknytning vurderes konkret i det enkelte tilfellet. For noen prestestillinger som har et ansvar for spesialprestetjeneste i hele bispedømmet, kan det være naturlig at stillingen organisatorisk plasseres på bispedømmenivå. Det kan for eksempel gjelde spesialprest for inkluderende kirkeliv, presten for sørsamer i Saemien Åålmege (sørsamisk menighet) e.l.

For stillinger som har sitt virkeområde innenfor et prosti, vil det kunne anses som mer hensiktsmessig at stillingen plasseres organisatorisk på prosti. Eksempler på sistnevnte kan være gateprest for unge, prest for unge voksne e.l.

Hovedutvalget mener disse spesialprestestillingene må vurderes konkret fra tilfelle til tilfelle.

5.10.2 Døvemenighetene og døveprostiet

I tillegg til de geografiske soknene og prostiene, har Den norske kirke etablert to typer katedralmenigheter, døvemenighetene og Saemien Åålmege (sørsamisk menighet).⁶¹ Katedralmenigheter er menigheter som søker å tilby tjenester til en kategori av Den norske kirkes medlemmer. Kirkemøtet har fastsatt en særskilt forskrift om ordning for døvemenigheter og døvepresttjenesten. Her heter det at den kirkelige betjening av døve er organisert i døvemenigheter, og døvemenighetene har et fellesorgan kalt døvekirkenes fellesråd. Døvekirkenes fellesråd samsvarer med døveprostiet. Kirkemøtet har åpnet for at Kirkerådet kan godkjenne forsøk med en annen organisering for døvemenighetene enn det som følger av den gjeldende ordningen, og Kirkerådet godkjente i juni 2020 en avtale mellom Oslo bispedømmeråd og Døvekirkenes fellesråd om forsøk med enhetlig ledelse i døvekirken.

Forsøket innebærer at døveprosten er daglig leder av Døvekirkenes fellesråd. Kirkeforvalter (tidligere kirkeverge) er nestleder og har delegert ansvar som sekretær og saksforbereder for Døvekirkenes fellesråd. Tilsvarende er sokneprestene daglig leder for døvemenighetene, med menighetsforvaltere som nestledere. Ifølge avtalen som regulerer forsøket, innebærer forsøket ikke virksomhetsoverdragelse eller formelt skifte av arbeidsgiver. Døveprosten ivaretar arbeidsgiveransvaret for alle ansatte i døvemenighetene i tråd med arbeidsbeskrivelse vedtatt av Døvekirkenes fellesråd og godkjent av biskop, tjenesteordning for proster og delegasjonsreglement fra Døvekirkenes fellesråd. Tilsetting av prester skjer i Oslo bispedømmeråd, mens for trosopplærere, diakoner, kateketer og prostesaksbehandler er tilsettingsmyndigheten delegert i forsøksperioden fra bispedømmerådet til Døvekirkenes fellesråd.⁶² Forsøksperioden er for tre år fra iverksettelse, med mulighet for forlengelse. I vedtaket om godkjenning fra Kirkerådet ble det samtidig bestemt at det skal gjennomføres midtveiseevaluering og sluttevaluering av forsøket. I forbindelse med evalueringen skal det rettes særlig oppmerksomhet mot rollen som daglig leder, og det må også foretas en gjennomgang av arbeidstakernes rettigheter.

Forsøket i døvekirken har noen av de samme målsetningene som prosjektet for kirkelig organisering, med enhetlig ledelse og samordning av arbeidsgiveransvaret. Organiseringen av døvekirken har bygd på et prinsipp om at de alminnelige bestemmelsene i kirkeordningen bør gjelde for døvekirken så langt de passer. Det kan være naturlig å videreføre dette prinsippet i lys av det forslaget Kirkemøtet forventes å vedta om kirkelig organisering, samtidig som det vil være naturlig å ta hensyn til de erfaringer som gjøres i forsøksperioden.

Hovedutvalget anbefaler at Kirkemøtet fastsetter en ny ordning for døvemenighetene og døvepresttjenesten som bygger på de generelle ordninger for kirkelig organisering i tråd med forslaget fra hovedutvalget, med de tilpasninger som anses som nødvendige på bakgrunn av de erfaringer som blir høstet i forsøksperioden.

⁶¹ Den andre katedralmenigheten som finnes er etablert ved forskrift om ordning for Saemien Åålmege (sørsamisk menighet).

⁶² Forskrift for ordning for døvemenigheter og døvepresttjenesten fastsetter at tilsetting av døveprost, prester og annet personell i rettssubjektet Den norske kirke som er knyttet til den kirkelige betjening av døve, foretas av Oslo bispedømmeråd. Dette har inkludert trosopplærere, diakoner, kateketer og prostesaksbehandler.

6 KIRKELIG DEMOKRATI

6.1 INNLEDNING

Den norske kirkes organisasjon er demokratisk oppbygd med folkevalgte organer på soknenivå, fellesrådsnivå, bispedømmenivå og nasjonalt nivå. Det kirkelige demokratiet bygger på at kirkens ordnings- og styringsmandat er et felles ansvar for hele kirken, som har sin basis i det allmenne prestedømme og i den offentlige tjeneste med ord og sakrament. Kirkemøtet har i forlengelsen av dette uttalt at:

«Kirkens ledelse fremstår i et samvirke mellom dem som representerer menighetens leke medlemmer og dem som har fått seg overdratt det kirkelige embete. Det er menighetens valg av sine ansvarlige ledere i rådsorganene, og kirkens kall og oppdrag til embetsbærerne, som uttrykker at hele kirken bærer ansvar for kirkestyret og kirkens ordninger» (sak KM 05/84).

Den norske kirkes selvforståelse som en demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke har kommet til uttrykk i trossamfunnsloven § 10, som slår fast at formålet med bestemmelsene i lovens kapittel 3 «er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke». ⁶³ Det er også lovfestet i trossamfunnsloven § 13 at «ethvert medlem i Den norske kirke som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, har stemmerett ved kirkelige valg». De stemmeberettigede medlemmene i Den norske kirke har i dag mulighet til å velge både menighetsrådet og bispedømmerådet og Kirkemøtet, noe som innebærer at alle disse organene henter sin legitimitet fra det samme demokratiske grunnlaget. Det er også fastsatt at Kirkemøtet gir regler om «kirkelige organer og valg til disse organene» i trossamfunnsloven § 12 annet ledd.

Kapitlet om kirkelig demokrati er avgrenset til å handle om de sammensetning og valgordninger til menighetsrådet, Kirkemøtet og Kirkerådet, samt enkelte generelle demokratispørsmål, da dette i alminnelighet vil være uavhengig av hvilken modell for organisering av arbeidsgiveransvaret som blir valgt.

6.2 «EMBETE OG RÅD» - SAMVIRKEPRINSIPPET

I mandatet slås det fast at den nye kirkelige organiseringen skal inneholde et godt samvirke mellom embete og råd. Hovedutvalget har derfor lagt til grunn at det såkalte «embete-og-råd»-prinsippet ligger fast. Arbeidsgruppe 2 og arbeidsgruppe 3 har redegjort for forståelsen av «embete-og-råd»-prinsippet i hhv. avsnitt 3.2 i vedlegg 2 og avsnitt 3.3 i vedlegg 3. Med henvisning til en anbefaling fra Bispemøtet fra 2010, la arbeidsgruppe 3 til grunn at det er bedre å snakke om samvirkemodellen eller samvirkeprinsippet mellom den viglede tjeneste med ord og sakrament og valgte rådsmedlemmer, enn å referere til «embete-og-råd»-modellen. Dette ut fra at begrepet «embete», som kommer fra «det kirkelige embete» i Den augsburgske bekjennelse, skaper assosiasjoner i retning av makt og hierarki. ⁶⁴ I det følgende blir modellen derfor karakterisert som samvirkemodellen.

Arbeidsgruppe 2 viste til at utredningen *Kirkens embete og råd* (1988) inneholdt noen hovedideer som arbeidsgruppen mener vil være sentrale i utformingen av ny kirkelig organisering.

1. «Embete (prestedtjenesten) og råd (de valgte organer) er et samvirke som ikke kan eller bør sees separat fra hverandre. Det må ikke forstås som en prinsipiell todelt ansvarslinje som har ansvar for hver sine områder, men at de sammen ivaretar et helhetlig ansvar for kirkens virksomhet.

⁶³ Kirkemøtet tok til orde for dette fortsatt burde lovfestes i sak KM 11/15 *Behovet for fremtidig lovgivning om Den norske kirke – Stortingets rolle i kirkestyret* og ga i sak KM 10/18 tilslutning til den konkrete utformingen av lovbestemmelsen i høringsuttalelsen sin til trossamfunnsloven.

⁶⁴ «Som en følge av at prestene i lang tid var kongelige embetsmenn, skaper ordet lett assosiasjoner i retning av makt og hierarki (...). Bispemøtet tilrår derfor at man i framtiden unnlater å omtale den konkrete stillingskategori «prest» med betegnelsen «embete» (...), fra Bispemøtets vedtak i sak BM 03/10.

6 Kirkelig demokrati

2. Rådene er, ettersom de også inneholder representasjon fra embete og det allmenne prestedømme, det beste uttrykk for kirkens styringsansvar. Denne styringen går ikke bare på forvaltningssaker, men omfatter også kirkens åndelige liv.
3. Embetet har en frihet i lære og sakramentsforvaltning som ikke er styrt av rådene. Rådene kan derimot uttale seg om embetsutførelsen.»⁶⁵

Kirkemøtet uttalte følgende om samvirkeprinsippet i sak KM 11/88:

«Kirkemøtet vil særlig understreke at fremveksten av rådene er et uttrykk for at mennesker som gjennom dåpen har blitt kirkemedlemmer, tar ansvar for sin kirke. [Dette] innebærer en sterk understrekning og oppvurdering av det ansvar lekfolket har og skal ha i kirkestyret og i kirkens virksomhet. Gjennom medansvar og representativ medvirkning blir de leke lemmer på Kristi legeme trukket inn i oppgavene med å bygge Guds menighet. Samtidig understreker Kirkemøtet at embetet er en nødvendig forutsetning for at forvaltning av Ord og sakrament kan føres videre som en offentlig tjeneste i kirken» (sak KM 11/88).

En uttalelse fra Bispemøtet fra 2016 oppsummerer samvirkeprinsippet slik:

«Kirkens oppgave er på denne måten et ansvar som er gitt, ikke bare til prestedtjenesten, men til kirken som en helhet. Samtidig bygger samvirkemodellen på det prinsipp at presten i rådet ikke sitter der som ordinært medlem, men som representant for den, av Gud innsatte, særskilte tjeneste med Ord og sakrament. I rådsorganet er det derfor prestens oppgave å være tilstede som lærer, veileder og forkynner. Presten utøver gjennom dette et pastoralt lederansvar (lat. pastor, hyrde), og må ut fra denne tankegang ha en viss selvstendighet i forhold til rådsorganet.» (sak BM 08/16.)

Samvirkemodellen har således fått sitt uttrykk i den gjeldende kirkeordningen ved at soknepresten sitter som medlem i menighetsrådet, prostens eller en annen prest oppnevnt av biskopen sitter som medlem i kirkelig fellesråd, biskopen sitter som medlem i bispedømmerrådet, biskopene sitter som medlemmer av Kirkemøtet og en biskop valgt av Bispemøtet (i praksis preses) sitter som medlem av Kirkerådet.

6.3 ANTALL DIREKTE VALG

Gjennomføring av flere direkte valg samtidig vil bidra til en kompleksitet for velgerne, ved at det er flere organer med ulik beslutningsmyndighet og ulike antall kandidater og/eller lister som velgeren må sette seg inn i hva mener. På bakgrunn av innspill i innspillsrundene, har arbeidsgruppe 3 anbefalt at det kun gjennomføres to direkte valg; til menighetsrådet og til Kirkemøtet.

Hovedutvalget er enig i denne vurderingen, se nedenfor.

6.4 MENIGHETSRAÅD

Menighetsrådet opptre på vegne av og representerer Den norske kirkes grunnleggende enhet, soknet, med mindre noe annet er fastsatt i medhold av lov. Dette følger av trossamfunnsloven. Det ligger derfor fast at menighetsrådet skal bestå. Arbeidsgruppe 3 redegjorde for at det er en stor rekrutteringsutfordring til menighetsråd. I 2019 hadde kun 27,8 prosent av soknene flere kandidater enn antallet som skulle velges som medlem og varamedlemmer, mot 49,3 prosent i 2015. Se nærmere i rapporten fra arbeidsgruppe 3 kapittel 4.

Hovedutvalget har merket seg at det er en stor rekrutteringsutfordring til menighetsråd, men er i likhet med arbeidsgruppe 3 enig i at det neppe er valgordningen til menighetsrådet som er årsaken. Hovedutvalget går derfor inn for å videreføre sammensetningen og valgordningen til menighetsrådet.

⁶⁵ Vedlegg 2 side 55.

6 Kirkelig demokrati

6.5 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Som Den norske kirkes øverste representative og besluttede organ, er Kirkemøtet et særlig uttrykk for Den norske kirkes synodale dimensjon. Kirkemøtet har et ansvar for å treffe beslutninger som gjelder for hele trossamfunnet, noe som tilsier at Kirkemøtets sammensetning bør avspeile bredden i kirken.

Arbeidsgruppe 3 har foretatt en bred utredning av mulige måter Kirkemøtet kan sammensettes og velges på, som er inntatt i vedlegg 3 til hovedutvalgets rapport. Hovedutvalget viser til denne rapporten for en nærmere redegjørelse for ulike alternativer.

6.5.1 Vurdering av spørsmålet om direkte valg til Kirkemøtet

Det er førende for hovedutvalgets utredning at direkte valg til kirkelige organer skal vektlegges ved utredningen av sammensetning og valgordninger til kirkelige organer, jf. utredningsmandatets punkt 6. Arbeidsgruppe 3 har anbefalt at de folkevalgte medlemmene av Kirkemøtet (i dag kalt leke medlemmer) bør velges gjennom direkte valg med bispedømmene som valgkrets.

Arbeidsgruppe 3 har vist til at ulike kirkelige organer vil kunne velges ut fra ulike logikker. Der menighetsråd velges ut fra hvilke kandidater som har de egenskapene og det engasjementet som er ønskelige å ha i et menighetsråd, vil andre organer som Kirkemøtet etter arbeidsgruppens vurdering i større grad velges ut fra hvilke meninger som er representert. Ved et indirekte valg til Kirkemøtet, ville kirkemedlemmene i større grad måtte legge vekt på hva de enkelte kandidater til menighetsrådene mener i aktuelle kirkelige spørsmål, hvis de vil ha innflytelse på hvem som skal bli valgt inn i Kirkemøtet.

Valget av Kirkemøtet har en side til spørsmålet om hvordan en kan sikre en sammenhengende kirke. Det er en del som vil mene at en ordning med indirekte valg, gir en bedre sammenheng i den kirkelige strukturen. Arbeidsgruppe 3 viste til at de ikke nødvendigvis var enig i det. Det kan forstås ulikt hva en mener med sammenhengende kirke. I arbeidsgruppe 3 mente noen at en sammenhengende kirke kan ivaretas ved at det er sammenheng mellom organene menighetsråd og Kirkemøtet, altså ved at menighetsrådet også velger Kirkemøtet. Andre mente sammenheng ivaretas ved at det er soknet ved deres stemmeberettigede medlemmer som velger både menighetsråd og Kirkemøtet, dvs. at det er de samme velgerne som står bak og gir de ulike organene i kirken sitt demokratiske mandat.

Arbeidsgruppe 3 viser til at det også vil være et selvstendig argument at når kirkemedlemmene først har fått stemmerett til valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet, vil det kunne oppleves som en svekkelse av kirkemedlemmenes innflytelse og demokratiske rettigheter hvis de mister stemmeretten ved valg av Kirkemøtet igjen. Det kan forventes at det vil bli oppfattet av mange som en svekkelse av det kirkelige demokratiet.

Hovedutvalget mener at ordningen med at Kirkemøtet velges direkte av kirkemedlemmene må videreføres.

6.5.2 Valgkrets

To forskjellige valgkretser for Kirkemøtet har blitt vurdert av arbeidsgruppe 3; prostiet som valgkrets og bispedømmet som valgkrets.

Hvis alle prostier skal være representert i Kirkemøtet i dagens prostistruktur, ville det innebære at det er én representant fra hvert prosti, totalt 95 representanter. Størrelsen på prostiene med tanke på både medlemstall og areal ville i så fall medføre at medlemmenes innflytelse på valget av Kirkemøtet vil være forskjellig avhengig av hvilket prosti velgerne bor i. Siden det kun skal velges én representant fra hver krets, vil en slik ordning ikke kunne sikre en balansert representasjon av menn og kvinner, mindretallsrepresentasjon eller ungdomsrepresentasjon. Dette fordi valget av et mandat fra hver valgkrets vil måtte gjennomføres som et flertallsvalg, hvor den som har flest stemmer vil være valgt, uavhengig av hvor mange stemmer andre kandidater har («the winner takes it all»). En fordel med et slikt alternativ ville være at hvert prosti var representert i Kirkemøtet.

6 Kirkelig demokrati

Med bispedømmet som valgkrets vil det derimot være mulig å gjennomføre valget som et direkte valg i flerpersonekretser, på samme måte som leke medlemmene velges i flerpersonekretser i dag. Ordningen med flerpersonekretser vil kunne legge til rette for en balansert representasjon av kvinner og menn og for at mindretall blir tilnærmet forholdsmessig representert i Kirkemøtet.

Hovedutvalget mener at Kirkemøtet bør velges med bispedømmet som valgkrets.

6.5.3 Betegnelsen folkevalgte medlemmer

Etter gjeldende ordning omtales de som ikke er valgbare som prest eller lek kirkelig tilsatt, som leke. Arbeidsgruppe 3 anbefaler at betegnelsen «leke» bør utgå å erstattes av begrepet folkevalgte medlemmer, for å understreke at disse medlemmene er valgt av kirkemedlemmene i folkekirken.

Hovedutvalget mener at medlemmene som velges bør omtales som *folkevalgte medlemmer*, og antallet medlemmer i Kirkemøtet bør være et oddetall, for å unngå stemmelikhet.

6.5.4 Sammensetning

I dag har Kirkemøtet 116 medlemmer, som består av 77 medlemmer valgt av kirkemedlemmene i bispedømmene, elleve valgte prester, elleve andre valgte kirkelig tilsatte, tolv biskoper, lederen av Samisk kirkeråd, tre andre samiske representanter og døvemenighetenes representant.

Prester og andre kirkelig tilsatte velges i dagens ordning to separate, særskilte valg. Disse gruppene har bidratt med viktig kompetanse inn i Kirkemøtet, for eksempel gjennom behandling av liturgisaker og saker om kirke og kultur. Den særskilte representasjonen har samtidig betydd en begrensning i antallet kirkelige tilsatte i Kirkemøtet. Arbeidsgruppe 3 vurderte det slik at ordningen med valg på leke kirkelig tilsatte ikke burde videreføres, men den var delt i spørsmålet om ordningen med valg av prester til Kirkemøtet burde videreføres. Hovedutvalget viser til arbeidsgruppe 3 sin rapport avsnitt 7.4.4 og 7.6.

Det er et prinsipp at alle kirkemedlemmer bør ha lik mulighet til å stemme og bli valgt inn i Kirkemøtet. Det er viktig at Kirkemøtet sikres god kompetanse i sin behandling av saker, men mener at et slikt argument ikke er tilstrekkelig til å videreføre en ordning med særskilte valg av prester og kirkelig tilsatte. Hovedutvalget går derfor inn for at den særskilte ordningen med valg av lek kirkelig tilsatt og prest i Kirkemøtet, bør avvikles. Det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at færrest mulig skal bli utelukket fra valg, dvs. ikke være valgbare. Det er derfor det ved andre valg kun er noen få stillinger og funksjoner som er utelukket fra valgbarhet, slik som kommunedirektør eller dennes stedfortreder, kommunalsjefer, høyesterettsdommere og ansatte i departementene. Uavhengig av hva slags modell for arbeidsgiverorganisering, vil en slik avvikling innebærer at prester og andre kirkelig tilsatte i alminnelighet vil bli valgbare som folkevalgte medlemmer.⁶⁶ Samtidig vil enkelte kirkelig tilsatte være utelukket fra valgbarhet, slik som enkelte stillinger i Kirkerådet og ved bispedømmekontoret.⁶⁷ Det nøyaktige omfanget av disse stillingene vil bli avklart i kirkevalgreglene.

Avviklingen av den særlige ordningen med valg av prester og kirkelig tilsatte vil kunne medføre at det blir flere kirkelige tilsatte valgt inn i Kirkemøtet, men det er et forhold som må veies opp mot prinsippet om at alle bør ha lik mulighet til å stemme og bli valgt til Kirkemøtet. Hovedutvalget legger avgjørende vekt på dette prinsippet. Det er viktig at ulike yrkesgrupper er representert i Kirkemøtet, men det er noe som vil måtte ivaretas gjennom nominasjonsprosessene. Det blir også opp til nominasjonsprosessene og velgerne å sikre at det ikke blir for mange kirkelig tilsatte i Kirkemøtet. Nærmere regler eller retningslinjer som legger til rette for geografisk representasjon, kjønnsrepresentasjon, ungdomsrepresentasjon og eventuelt også kompetanse er noe som vil kunne vurderes nærmere ved Kirkemøtets fastsettelse av nye kirkevalgregler.

⁶⁶ Dette gjelder også i modeller hvor Kirkemøtet blir øverste arbeidsgivermyndighet for prestatjenesten eller alle ansatte.

⁶⁷ Dette kan være en videreføring av dagens regler, hvor tilsatte i Kirkerådet og tilsatte ved bispedømmekontoret i en stilling på minst 15 timer i uken, er utelukket fra valgbarhet til bispedømmeråd og Kirkemøtet, jf. bl.a. kirkevalgreglene § 3-2.

6 Kirkelig demokrati

Biskopene forblir medlemmer av Kirkemøtet i tråd med samvirkeprinsippet mellom embete og råd, hvor biskopene representerer embetet.

Dette vil innebære en forenkling av valget, ved at antallet valg ved kirkevalget vil bli redusert med 22 (et valg på prest og et valg på lek kirkelig tilsatt i 11 bispedømmer utgjør 22 enkeltvalg).

Hovedutvalget mener Kirkemøtet bør bestå av folkevalgte medlemmer og biskopene, i tillegg til samisk representasjon fra de tre nordligste bispedømmene, lederen av Samisk kirkeråd, døvemenighetenes representant og lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg. Det betyr at hovedutvalget går inn for at de særskilte ordningene med valg av lek kirkelig tilsatt og prest i Kirkemøtet, avvikles. Det betyr at prester og leke kirkelig tilsatte i alminnelighet vil bli valgbare som folkevalgte medlemmer, med unntak av enkelte stillinger i Kirkerådet og eventuelt enkelte stillinger ved bispedømmekontoret. Omfanget av dette avklares i kirkevalgreglene.

6.5.5 Antall folkevalgte medlemmer per valgkrets

Etter gjeldende ordning er det i utgangspunktet like mange medlemmer i Kirkemøtet fra hvert bispedømme.⁶⁸ Etter gjeldende ordning er det 25 991 medlemmer som står bak hvert folkevalgte mandat i Nord-Hålogaland bispedømme, mot 66 674 medlemmer per mandat i Borg bispedømme.

Tabell 6.1. Antall folkevalgte medlemmer per valgkrets og per mandat

| Bispedømme | Antall medlemmer (2020) | Antall medlemmer per mandat (2020) |
|------------------------------|-------------------------|------------------------------------|
| Oslo bispedømme | 438 064 | 62 581 |
| Borg bispedømme | 466 716 | 66 674 |
| Hamar bispedømme | 297 688 | 42 527 |
| Tunsberg bispedømme | 331 011 | 47 287 |
| Agder og Telemark bispedømme | 316 283 | 45 183 |
| Stavanger bispedømme | 323 127 | 46 161 |
| Bjergvin bispedømme | 457 629 | 65 376 |
| Møre bispedømme | 203 822 | 29 117 |
| Nidaros bispedømme | 345 110 | 49 301 |
| Sør-Hålogaland bispedømme | 186 666 | 26 667 |
| Nord-Hålogaland bispedømme | 181 940 | 25 991 |
| Totalt | 3 548 056 | 46 079 |

Arbeidsgruppe 3 har anbefalt at antallet mandater fra hvert bispedømme bør være differensiert ut fra medlemstallet i de enkelte bispedømmer. Begrunnelsen for dette er en vurdering av at hvert kirkemedlem sin stemme prinsipielt sett bør veie like tungt, uavhengig av hvor man er bosatt.

Hovedutvalget viser til de ulike alternativene arbeidsgruppe 3 har utredet i sin rapport del 7.4.3.1.1. Av disse alternativene anbefalte arbeidsgruppe 3 en modifisert versjon av Valglovutvalgets forslag til mandatfordeling ved stortingsvalg. Den modifiserte versjonen innebærer at hver valgkrets i utgangspunktet får ett mandat hver, og de resterende mandatene fordeles med St Lagués metode på grunnlag av medlemstallet, men ingen får mindre enn seks mandater. I forslagene som arbeidsgruppe 3 har utredet, vil det fortsatt være noe overrepresentasjon fra mindre folkerike bispedømmer, men det vil ikke lenger være slik at en stemme i Nord-Hålogaland bispedømme vil kunne veie mer enn dobbelt så mye som en stemme i Borg bispedømme. Hvis det er et ulikt antall medlemmer i Kirkemøtet fra de ulike valgkretsene, vil det ha overslag til bispedømmerådets sammensetning, hvis bispedømmerådet dels sammensettes av representanter fra prostifellesrådene og dels av medlemmene av Kirkemøtet fra bispedømmet. Se avsnitt 5.8.5. Hvis alternativet med et minimumsantall på seks folkevalgte mandater i Kirkemøtet velges, vil det minste bispedømmet bestå av seks folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet pluss biskopen, dvs. sju kirkemøtmedlemmer. I

⁶⁸ Unntaket er de tre nordligste bispedømmene og Oslo bispedømme, som i tillegg har en ekstra representant fra hhv. samisk kirkelig og døvemenighetene. Fra Nidaros bispedømme er det to biskoper; Nidaros biskop og preses i Bispemøtet.

6 Kirkelig demokrati

Nord-Hålogaland bispedømme vil det i et slikt alternativ bety at bispedømmerådet består av åtte prostifellesrådsrepresentanter, seks folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet, nordsamisk representant og biskopen.⁶⁹ Det vil med andre ord kunne medføre at det blir et flertall av indirekte valgte prostifellesrådsmedlemmer enn direkte valgte kirkemøtemedlemmer i bispedømmerådet, hvis man holder biskopen utenom.

Arbeidsgruppe 3 anbefalte at et av mandatene som tildeles valgkretsen ut fra medlemstallet i de tre nordligste bispedømmene og i Oslo, går til hhv. de tre samiske representantene og døvemenighetenes representant. På den annen side kan ansvaret for å ivareta samisk kirkeliv og døvemenighetene karakteriseres som et nasjonalt ansvar, som ikke bør gå ut over fordelingen av mandater mellom bispedømmene. Det tilsier etter hovedutvalgets vurdering at de samiske representantene og døvemenighetenes representant bør komme i tillegg.

Utvalgsmedlemmene Eide, Enstad, Halvorsen Hougsnæs, Hjorthaug, Hovind, Langeland, Müller-Nilssen, Skjelbred, Solberg og Sønsterud, mener at antallet folkevalgte medlemmer fra det enkelte bispedømme bør differensieres ut fra en modell som i større grad tar hensyn til antall kirkemedlemmer i bispedømmene, uten å ta stilling til konkrete alternativer. Medlemmet Fykse Tveit vil avvente å ta stilling til dette prinsipielle spørsmålet til det er blitt drøftet nærmere i bispedømmerådene og i Kirkemøtet.

6.5.6 Valgordning

Valget av Kirkemøtet gjennomføres i dag som flertalls- eller forholdsvalg. Hvis det er flere lister, gjennomføres valget som forholdsvalg (listevalg). Ved de siste kirkevalgene har det vært flere nomineringsgrupper som har stilt liste. Hovedutvalget anbefaler at valget av Kirkemøtets folkevalgte medlemmer fortsatt bør velges ved forholdsvalg, hvis det er flere lister, eller flertallsvalg hvis det bare er en liste.

6.6 KIRKERÅDET

Arbeidsgruppe 3 har uttegnet ulike alternative sammensetninger av Kirkerådet som korresponderer med ulike forslag om Kirkemøtets sammensetning. I lys av at hovedutvalget har gått inn for en sammensetning av Kirkemøtet bestående av folkevalgte og biskoper, må Kirkerådets sammensetning endres. Sammensetningen bør sikre at antallet medlemmer er et oddetall, for å unngå at lederens stemme gjennomgående blir avgjørende ved stemmelikhet.

Valget til Kirkerådet har så langt blitt gjennomført som flertallsvalg hvor en rekke kriterier må oppfylles. Det har vært krav om en representant fra hvert bispedømme, elleve leke medlemmer, fire prester, en lek kirkelig tilsatt og krav om at kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent blant de foreslåtte kandidatene på valglisten, og minst 20 prosent unge under 30 år. Hvis det er ulike nomineringsgrupper ved valget til Kirkemøtet, kan det være hensiktsmessig å innføre en ordning med forholdsmessig representasjon. Dette kan gjennomføres via avtalevalg eller forholdsvalg. Arbeidsgruppe 3 har i sin rapport avsnitt 8.5.4 vist hvordan det kan være komplisert å få til valg med forholdsvalg, hvis kravet om representasjon fra hvert bispedømme videreføres. De foretrukne kandidatene fra de ulike listene vil kunne komme fra samme bispedømme, men med bare ett medlem fra hvert bispedømme, vil det bare være en av listene som vil kunne bli representert. Samtidig er det et viktig prinsipp at Kirkerådet representerer alle bispedømmene i den landsdekkende folkekirken. Ved å beholde antallet medlemmer som det er i dag, vil det være fem flere medlemmer enn det er bispedømmer. Det vil kunne redusere kompleksiteten ved å gjennomføre forholdstallsvalg noe.

Hovedutvalget går inn for at Kirkerådet består av leder, 15 andre folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet og preses i Bispemøtet, totalt 17 medlemmer, som i dag. Hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. Preses bør bli medlem av Kirkerådet i kraft av sin stilling, med visepreses som varamedlem. Det bør åpnes for at Kirkerådet kan sammensettes tilnærmet forholdsmessig ut fra valgresultatet, dersom det er ulike nomineringsgrupper ved valget. Dette kan gjøres ved å fastsette at rådet kan velges ved flertalls- eller forholdsvalg eller avtalevalg. Hvis det blir fremmet flere lister i Kirkemøtet, gjennomføres valget av Kirkerådet som avtalevalg eller forholdsvalg. Hovedutvalget mener kravet om minst 20 prosent på valglisten må være unge under 30 år, bør videreføres, enten det blir en eller

⁶⁹ Eksempelet tar utgangspunkt i dagens prostistruktur med åtte prostier i Nord-Hålogaland bispedømme.

6 Kirkelig demokrati

flere lister. Hovedutvalget mener også det må innføres et krav om at kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent i Kirkerådet. Til forskjell fra dagens ordning, bør det være et krav om slik representasjon i Kirkerådet etter valgoppgjøret, og ikke bare et krav til kandidatene på valglisten. Hovedutvalget mener også at leder av Samisk kirkeråd, Mellomkirkelig råd og Den norske kirkes ungdomsutvalg fortsatt skal møte i Kirkerådet med tale- og forslagsrett.

6.7 UNGDOMSDEMOKRATI I DEN NORSKE KIRKE

Den norske kirke har hatt en satsning på ungdomsdemokratiet i Den norske kirke siden Kirkemøtet i 1993 behandlet en sak med overskriften *Ung i kirken*.⁷⁰ Dels har det vært en satsning på unges deltakelse i det ordinære kirkelige demokratiet, og dels har det vært en satsning på unges deltakelse i den kirkelige ungdomsstrukturen.

Kirkemøtet vedtok i 1993 en målsetning om at unge under 30 år skulle bli representert med minst 20 prosent i kirkelige rådsorganer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.⁷¹ Ved kirkevalget i 2015 var det en andel på 5,8 prosent valgte medlemmer til menighetsråd som var under 30 år, mot 4,9 prosent i 2019. Ved kirkevalget i 2015 var 20 prosent av medlemmene i bispedømmeråd og Kirkemøtet under 30 år, mot 12,1 prosent i 2019. Om man kun regner med andelen av de innvalgte leke medlemmene, var det 28,6 prosent innvalgte leke medlemmer under 30 år i 2015, mot 18,2 % i 2019.

Over tid har det etablert seg ungdomsting og ungdomsråd i hvert bispedømme, og et Ungdommens kirkemøte og Den norske kirkes ungdomsutvalg på nasjonalt nivå i Den norske kirke. Fra 1. januar 2021 har denne ungdomsstrukturen sin forankring i kirkeordningen § 36 og regler 10. oktober 2020 for ungdomsdemokrati i Den norske kirke. Reglene som ble vedtatt 10. oktober 2020 tydeliggjør de demokratiske ungdomsorganene som formelle kirkelige organer i kirkeordningens forstand og styrker den demokratiske legitimiteten ved at det er menighetsrådene som oppnevner representantene til ungdomstingene. Dette bidrar til å styrke den kirkelige ungdomsstrukturens plass i Den norske kirke.

Kristne barne- og ungdomsorganisasjoner tilknyttet Den norske kirke driver mye av ungdomsarbeidet i Den norske kirke. Deres rolle er anerkjent ved at også disse organisasjonene er representert med fulle rettigheter i det kirkelige ungdomsdemokratiet på ungdomsting og Ungdommens kirkemøte.

Det kirkelige ungdomsdemokratiet gir unge i alderen 15–30 år mulighet til å medvirke i aktuelle saker regionalt, nasjonalt og internasjonalt i Den norske kirke. I tillegg til å gi deltakerne i ungdomsdemokratiet demokratisk innflytelse i Den norske kirke, fungerer ungdomsdemokratiet som en opplærings- og rekrutteringsarena til det ordinære kirkelige demokratiet.

Når det gjelder antall innvalgte medlemmer under 30 år i kirkelige organer på ulike nivåer, er tallet fortsatt langt unna målsetningen. På nasjonalt nivå var det lettere å oppnå ungdomsrepresentasjon så lenge det kun var én liste. Selv om det er krav om minst 20 prosent unge under 30 år på alle lister, er det mindre sjans for at unge blir valgt. Arbeidsgruppe 3 drøftet muligheten for å fastsette en egen kvote for unge, men det vil kunne medføre at noen blir valgt som har få personstemmer sammenlignet med andre kandidater, slik at valgordningen legger begrensninger i velgernes mulighet til å velge kandidater. Andre vurderte forslag var et krav om at minst en av de tre øverste kandidatene på listeforslaget må være under 30 år, eller at en av de to kandidatene som får stemmetillegg, må være under 30 år.

På nasjonalt nivå kan dette kompenseres noe ved forslaget fra Ungdommens kirkemøte om at Ungdommens kirkemøte kan velge lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg eller en annen representant som medlem av Kirkemøtet med alle rettigheter (se avsnitt 6.5.4).

⁷⁰ Sak KM 11/93.

⁷¹ Sak KM 11/93.

6 Kirkelig demokrati

Hovedutvalget går inn for at lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg, valgt av Ungdommens kirkemøte, blir medlem av Kirkemøtet. Hovedutvalget mener at kravet om at minst 20 prosent av kandidatene på listeforslaget bør være under 30 år, bør videreføres.

6.8 OMBUDSPLIKT

De som er stemmeberettigede medlemmer av Den norske kirke har over lang tid hatt en såkalt ombudsplikt. Ombudsplikten kan sies å ha tre sider; 1) en plikt til å stille til valg dersom en blir ført opp på en valgliste, 2) en rett og en plikt til å ta imot vervet hvis en blir valgt og 3) en rett og plikt til å fungere i vervet ut den perioden de er valgt for. Den som blir valgt til et slikt verv, omtale som et kirkelig ombud. Ordningen med ombudsplikt var et prinsipp som ble overført fra offentlige valg til kirkelige valg gjennom den tidligere lovgivningen fastsatt av Stortinget.⁷²

Arbeidsgruppe 3 har pekt på at ombudsplikten i Den norske kirke, i likhet med ombudsplikten ved offentlige valg, har vært sett på som et uttrykk for et viktig prinsipp som også gjelder for Den norske kirke. Det at alle kirkens medlemmer har et ansvar for kirkens felleskap er et viktig prinsipp i det kirkelige demokrati, og ombudsplikten kan være med på å motvirke problemer med rekruttering til kirkelige organer. Ombudsplikten ble fra 1. januar 2021 myknet opp, ved at den ble endret for å harmonisere med endringer i ombudsplikten til kommunestyret. Mens det tidligere kun var etter noen nærmere fastsatte vilkår det var mulig å få innvilget fritak fra ombudsplikten,⁷³ har nå den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten, rett til å kreve seg fritatt dersom erklæringen settes frem innen den frist menighetsrådet/bispedømmerrådet setter.⁷⁴ På grunn av at det etter den nye trossamfunnsloven ikke videreføres en lovbestemt rett til permisjon fra arbeid for å ivareta møteplikten, ble det i forarbeidene til kirkeordningen lagt til grunn at «forståelsen av hva som ligger i gyldig forfall må utvides til også å omfatte forfall på grunn av arbeidsplikt. Det innebærer også at det vil pålegge de kirkelige organene et særskilt ansvar for å fastsette datoer og tidspunkter som gjør det mulig å få gjennomført beslutningsdyktige møter».⁷⁵

Arbeidsgruppe 3 drøftet to alternativer; 1) en videreføring av dagens ordning eller 2) en revidering av ombudsplikten, slik at det kreves samtykke til valg. I sistnevnte alternativ vil en konsekvens av ordningen være at hvis en kandidat først har sagt ja til å bli valgt, vil vedkommende ha plikt til å motta vervet hvis hun eller han blir valgt, og plikt til å delta i organets møter med mindre det foreligger gyldig forfall. Forskjellen ligger altså i ombudspliktens første dimensjon; om det skal være plikt til å stille til valg eller ikke. Arbeidsgruppen viste til at selv om det i utgangspunktet er en streng ombudsplikt som ligger til grunn i den gjeldende ordningen, er praksisen i alminnelighet den at de som stiller valgliste sørger for å få kandidatenes samtykke før de setter opp valglisten, og det er i praksis relativt lett å få innvilget fritak. Den konkluderte derfor med at den ikke så grunnlag til å endre ordningen med ombudsplikt.

Hovedutvalget deler vurderingen av at den nye ordningen med ombudsplikt, som fikk virkning 1. januar 2021, bør videreføres. Ombudsplikten sender et viktig signal om at kirkemedlemmene har et felles ansvar for å styre kirken, og enhver som er medlem av Den norske kirke som oppfyller aldersvilkåret til valgbarhet, også forventes å kunne bli kalt til å ta del i kirkens felles styringsansvar.

⁷² Arbeidsgruppe 3 redegjør i sin rapport for det rettslige grunnlaget for at Den norske kirke kan videreføre ombudsplikt etter den nye trossamfunnsloven, se side 91.

⁷³ Etter kirkeloven § 4 annet ledd het det at «Rett til å kreve seg fritatt for valg til menighetsråd har den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, den som har gjort tjeneste som medlem av menighetsrådet de siste fire år og den som påberoper seg hindring som menighetsrådet godkjenner.»

⁷⁴ Plikten til å ta imot valg gjelder både for menighetsrådet og bispedømmerrådet og dermed Kirkemøtet, jf. kirkeordningen § 9 tredje og fjerde ledd, jf. § 24 tredje ledd.

⁷⁵ Kirkerådets saksorientering i sak KM 06/19 side 73.

6 Kirkelig demokrati

6.9 RAMMEBETINGELSER FOR DE FOLKEVALGTE I DEN NORSKE KIRKE

Siden trossamfunnsloven ikke viderefører den lovbestemte retten kirkelige folkevalgte har hatt til å få fri fra arbeid, er det viktig å legge til rette for at et mangfold av kirkens medlemmer kan få reell mulighet til å delta på møter i kirkens demokratiske organer.

Hovedutvalget slutter seg til anbefalingen fra arbeidsgruppe 3 om at det må legges økonomisk til rette for at medlemmer av kirkelige organer får dekket eventuell tapt arbeidsfortjeneste. Det bør også i større grad enn tidligere legges til rette for at møter i kirkelige organer, særlig på regionalt og nasjonalt nivå, kan gjennomføres på en måte som i begrenset grad går kommer i konflikt med medlemmenes arbeidsforpliktelser ved at møter legges til kveldstid eller helger.

7 ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR

7.1 OM PROBLEMSTILLINGEN OG FORSTÅELSE AV MANDATET

Et arbeidsforhold forutsetter at det eksisterer en virksomhet som trenger arbeidsinnsats for å løse oppgaver. Uten en virksomhet bortfaller behovet for arbeidskraft. Som arbeidsgruppe 1 påpeker i avsnitt 3.2.1 i sin rapport, henger derfor arbeidsgiveransvar og oppgaver tett sammen. Utredningen har så langt omhandlet hvilke oppgaver og hvilket ansvar som bør ligge på de ulike nivåene i kirken. I dette kapitlet skal det ses på spørsmålet om organisering av arbeidsgiveransvar og det juridiske grunnlaget for at et prostifellesråd kan ivareta arbeidsgiverfunksjoner for de ansatte, både dagens fellesrådsansatte og menighetsprestene i prostiet.

Av hovedutvalgets mandat fremgår det at Kirkerådet ønsker at utvalget særlig skal utrede mulige løsninger knyttet til et nytt, felles kirkelig organ på prostinivå, der dette fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirken. Det alminnelige utgangspunkt er at arbeidsgiver er den som arbeidstakeren har sitt formelle ansettelsesforhold hos, og at det er arbeidsgiver selv som utøver alle arbeidsgiverfunksjonene. Arbeidsgiverfunksjoner er en fellesbetegnelse på de disposisjoner arbeidsgiver har rett eller plikt til å foreta i egenskap av å være arbeidsgiver. Dette kan for eksempel være ledelse, kontroll, retten til ansettelser og oppsigelser, oppfølging av arbeidstid og arbeidsmiljø. Videre kan det være plikter overfor offentlige myndigheter, slik som plikt til å foreta skattetrekk, betaling av arbeidsgiveravgift mv. En samling av arbeidsgiverfunksjonene plasseres på en entydig måte arbeidsgiverrollen for de ansatte. Mandatets formulering om at organet må kunne «utøve arbeidsgiverfunksjoner», kan imidlertid forstås slik at Kirkerådet forventer at utvalget ikke bare skal utrede løsninger der det nye fellesorganet skal ha alle arbeidsgiverfunksjoner selv, men også løsninger som deler arbeidsgiverfunksjoner mellom ulike arbeidsgivere. Det vises i denne sammenheng også til mandatets premiss om at utredningen skal konsentreres om arbeidsgiveransvar, med særlig fokus på arbeidsledelse og tilsetninger for alle som arbeider lokalt i kirken.

Før ulike løsninger for organisering av arbeidsgiverrollen presenteres, vil det kort redegjøres for dagens arbeidsgiverorganisering i kirken og noen rettslige forutsetninger for å kunne være arbeidsgiver.

7.2 DAGENS ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR I KIRKEN

Arbeidsgruppe 1 har i kapittel 3 redegjort nærmere for hva som i dag er soknets oppgaver og ansvar og hva som er nasjonalkirkens oppgaver på lokalt nivå i dagens kirkelige organisering. Videre har de i avsnitt 3.3 redegjort for dagens organisering av arbeidsgiveransvar i Den norske kirke. Her fremkommer det at dagens organisering innebærer at soknet har to organer med hver sine oppgaver, menighetsråd og kirkelig fellesråd. Menighetsrådets ansvarsområder er kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakonale tjenester, samt menighetsbyggende virksomhet og gudstjenesteliv i soknet. Fellesrådene ivaretar på sin side de administrative og økonomiske oppgavene på vegne av soknene i kommunen, herunder utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for soknets medarbeidere.

Arbeidsgiveransvaret for de fleste prester i trossamfunnet Den norske kirke er formelt forankret i RDNK der Kirkemøtet er øverste organ. Utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten er i all hovedsak delegert til bispedømmerådene, biskopene og prostene.

Særegent for kirken er derved at den har to arbeidsgiverlinjer for arbeidstakere som arbeider side om side i å løse kirkens oppdrag lokalt, og at man for soknet delvis har skilt mellom ansvar for å løse oppgaver og arbeidsgiverrollen ved at det i utgangspunktet kun er kirkelig fellesråd som har arbeidsgiveransvar.

7 Organisering av arbeidsgiveransvar

7.3 RETTSLIGE RAMMER FOR ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR

7.3.1 Generelt om de rettslige rammene

Den nye trossamfunnsloven legger noen rammer for organisering av Den norske kirke, men lar det i stor utstrekning være opp til Kirkemøtet hvordan kirken nærmere skal organisere sin virksomhet, jf. lovens § 12 andre ledd.

«Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene.»

I tillegg må den organiseringen Kirkemøtet vedtar med hjemmel i trossamfunnsloven være i tråd med alminnelige arbeidsrettslige regler og prinsipper.

7.3.2 Krav i den alminnelige arbeidsretten

Arbeidsgruppe 1 har i kapittel 4 i sin rapport gitt en utførlig gjennomgang av arbeidsrettslige grunnprinsipper.

Kravet om at arbeidsgiver skal være et rettssubjekt

Utgangspunktet i norsk rett er at den formelle arbeidsgiveren må være et selvstendig rettssubjekt, se avsnitt 4.3.2 i rapporten fra arbeidsgruppe 1. Dette er således en alminnelig arbeidsrettslig forutsetning for utøvelsen av Kirkemøtets organiseringskompetanse. Kravet om at arbeidsgiver må være et rettssubjekt har sammenheng med at rettsreglene gjelder for subjekter som det kan rettes krav mot, og som selv kan ha krav. Rettssubjekter har rettsevne, dvs. de kan ha rettigheter og plikter, og de har rettslig handleevne, dvs. de kan etablere rettigheter og plikter, f.eks. inngå arbeidsavtale. Rettssubjekter kan også være part i saker for domstolene, f.eks. arbeidsrettssaker. I sum kan dette kalles rettssubjektivitet. Kravet om at arbeidsgiver må være et rettssubjekt gir derved også uttrykk for at arbeidsgivere må ha en autonomi for å kunne ivareta sin rolle som arbeidsgiver. En arbeidsgiver må for eksempel kunne inngå en bindende arbeidsavtale. Rettssubjekters autonomi kan i praksis variere ut fra juridiske og økonomiske rammebetingelser for virksomheten. Et soken kan for eksempel ikke løses fra Den norske kirke, jf. trossamfunnsloven § 11 første ledd. Kirkeordningen § 18 første ledd bestemmer at det bare kan tas opp lån på soknets vegne når det er godkjent av bispedømmerådet. En virksomhets autonomi vil også reelt sett begrenses av betingelser stilt i tilknytning til pengeoverføringer eller lån.

I trossamfunnsloven § 11 fremgår det at både soknet og RDNK er egne rettssubjekter. Rettssubjekter som er juridiske personer, må ha noen til å representere seg, normalt en type organ. Eksempler på slike organer er styrer i aksjeselskaper og kommunestyre i kommunene. Det følger av trossamfunnsloven at Kirkemøtet opptrer på vegne av RDNK, og menighetsrådet opptrer på vegne av soknet, når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov.

Det er heller ikke uvanlig at rettssubjekter med en omfattende virksomhet har flere representative organer med definert ansvar og myndighet. Dette gjelder f.eks. staten som har bl.a. Kongen i statsråd, departementer, direktorater, tilsyn osv. Felles for disse organene er at de henter sin rettslige handleevne fra det samme rettssubjektet, staten. I kirken har RDNK flere representative organer der man i tillegg til Kirkemøtet har Kirkerådet og bispedømmerådene som representative organer. I trossamfunnslovens forarbeider er det tydeliggjort at et fellesorgan opprettet av Kirkemøtet kan ivareta arbeidsgiveransvaret for flere sokn. Særegent ved denne konstruksjonen er at fellesorganet er organ for flere rettssubjekter, mens den alminnelige løsningen er at ett rettssubjekt har flere organer.

Forutsetningen om tilstrekkelig økonomisk grunnlag for virksomheten

En forutsetning for at arbeidsgiver skal kunne oppfylle sine forpliktelser etter arbeidsavtalen, er at arbeidsgiver har et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for sin virksomhet. Utvalget har i avsnitt 4.1.5 pekt på regelverket for den offentlige finansieringen av kirken. Trossamfunnsloven § 14 første ledd angir statens plikt til å gi tilskudd til prestatjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt. Her fremgår det også at staten kan gi tilskudd til andre kirkelig formål. Kommunenes plikt til å finansiere kirkens virksomhet lokalt fremgår av § 14 andre ledd. Her fremgår det også hva tilskuddet skal benyttes til. En ny arbeidsgiverorganisering må sikre at bevilgede midler fra både stat og kommune fordeles og anvendes i tråd med lovens forutsetninger for tilskudd og at krav og forventninger stilt i forbindelse med tilskuddene følges opp. En forutsetning for enhver løsning for at et organ på prostnivå kan være arbeidsgiverorgan

7 Organisering av arbeidsgiveransvar

er at det sikres tilført både midler som staten bevilger til prestatjenesten og midler som kommunen bevilger til soknet.

Virksomhetsområdets betydning for partenes rettigheter og plikter

Et spørsmål som må vurderes når man ser på ulike former for arbeidsgiverorganisering er virksomhetsbegrepets betydning for arbeidsforholdet. En arbeidsgiver i arbeidsmiljølovens forstand utøver sine rettigheter og plikter innenfor rammen av en virksomhet, og arbeidstakerne har visse rettigheter og plikter knyttet til denne virksomheten. Hva som defineres som arbeidsgivers virksomhet vil f.eks. ha betydning ved spørsmål om nedbemanning og omplassering, fortrinnsrett ved oppsigelse, oppsigelsesfrister og varsling. Arbeidsgruppe 1 peker under avsnitt 4.5 på at det arbeidsrettslige virksomhetsbegrepet normalt følger rettssubjektet som er arbeidsgiver, men som det følgende vil vise, er det ikke alltid slik. Ved vurdering av en ny kirkelig organisering må man derfor vurdere hvordan organisering av virksomheten vil påvirke arbeidstakernes rettigheter og plikter etter arbeidsmiljøloven.

Nedenfor i dette kapitlet vil det presenteres ulike løsninger for å «utstyre» prostifellesrådet med tilstrekkelig rettssubjektivitet. Videre vil det presenteres hvordan forutsetningen om at arbeidsgiver skal ha et tilstrekkelig økonomisk grunnlag kan oppfylles i de ulike løsningene for arbeidsgiverorganisering. Spørsmål om virksomhetsområdet i ulike løsningsvalg for arbeidsgiverorganisering, vil omtales i avsnitt 7.4 nedenfor.

7.3.3 Arbeidsgiverorganiseringen må skje innenfor rammen av trossamfunnsloven

Lovgivningen om Den norske kirke er redusert i omfang, og en følge av det er at Kirkemøtet har fått utvidet myndighet. Kirkemøtets myndighet har flere grunnlag. Kirkemøtet er både Den norske kirkes øverste representative organ og utøver myndighet over det sentrale rettssubjektet «Den norske kirke» når ikke annet er bestemt i lov. Den organiseringskompetanse som er tillagt Kirkemøtet i trossamfunnsloven § 12 andre ledd må forstås som en kompetanse som Kirkemøtet har fått som øverste representative organ for trossamfunnet.

Organiseringskompetansen er etter sin ordlyd vid, og det fremgår av forarbeidene til loven at det har vært lovgivers intensjon å gi Kirkemøtet en slik vid myndighet.

Arbeidsgruppe 1 påpeker at lovgiver i stor grad har overlatt til Kirkemøtet å regulere de interne myndighetsforholdene i trossamfunnet. Det er presisert at Den norske kirke på et selvstendig grunnlag skal kunne etablere sin organisasjon. Når det gjelder adgangen til å etablere et prostifellesråd, fremgår det eksplisitt av trossamfunnsloven § 11 siste ledd at Kirkemøtet kan fastsette at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn, og at Kirkemøtet gir nærmere regler om oppgavefordeling mellom soknets organer. I Prop. 130 L (2018–2019) s. 261 heter det bl.a.:

«Fjerde ledd tydeliggjør at Kirkemøtet kan fastsette at et organ skal ivareta oppgaver for flere sokn, og at Kirkemøtet gir nærmere regler om organisering av soknets organer og oppgavefordeling mellom dem. Denne myndigheten følger i og for seg allerede av § 12 andre ledd, men er likevel presisert her. Et slikt fellesorgan kan ivareta oppgaver for sokn innenfor samme kommune eller for sokn i flere kommuner, og organet kan blant annet ivareta økonomiske og administrative oppgaver og utøve arbeidsgivermyndighet på vegne av ett eller flere sokn. Hjemmelen åpner for eksempel for at Kirkemøtet viderefører den tidligere ordningen med et kirkelig fellesråd som opptre på vegne av flere sokn, og som har de samme oppgavene som etter tidligere lovgivning.»

I forarbeidene til trossamfunnsloven fremgår det at: «Kirkemøtet, som Den norske kirkes øverste representative organ, må få mer myndighet og «overta» myndighet som statens organer tidligere har utøvd».⁷⁶ Det fremgår videre at «Departementet ser det ikke som aktuelt å fremme forslag om at lovgivningen skal regulere interne maktforhold i

⁷⁶ Prop. 130 L (2018–2019) side 228

7 Organisering av arbeidsgiveransvar

trossamfunnet Den norske kirke. Slike utfordringer må nå og i fremtiden løses gjennom prosesser i kirkens egne valgte organer. Kirkemøtets myndighet er tatt inn i lovforslaget § 12.»⁷⁷

Hvor langt Kirkemøtets organiseringskompetanse strekker seg i relasjon til soknet, er et sentralt spørsmål. På side 261 i proposisjonen heter det videre:

«Enkelte bestemmelser i loven legger i tillegg eksplisitt myndighet til Kirkemøtet til å vedta regler som griper inn i soknets myndighet, dvs. soknets private autonomi. Bestemmelsen i § 11 fjerde ledd presiserer at Kirkemøtet også kan etablere fellesorganer for flere sokn som utøver myndighet på vegne av ett eller flere sokn. Loven legger også konkret myndighet til Kirkemøtet i §§ 12, 15 og 17. Disse bestemmelsene skal ikke tolkes uttømmende. Kirkemøtet vil i kirkeordningen kunne gi regler som også på andre områder griper inn i soknenes myndighet. For eksempel kan Kirkemøtet, som tidligere, fastsette tjenesteordninger for vigslede stillinger som skal ha soknet som arbeidsgiver.»

Trossamfunnsloven inneholder få oppgaver som eksplisitt er lagt til soknet. Departementet har ikke sett noe rettslig behov for å beskrive soknets oppgaver i lov, blant annet fordi slik regulering ville begrense sentralkirkelige organers mulighet til å påvirke menighetene i deres arbeid.⁷⁸ Også dette innebærer at Kirkemøtets organiseringskompetanse må forstås som en vid kompetanse, i relasjon til soknet. Dette fremgår dessuten ved å lese § 12 andre og tredje ledd i sammenheng. På den ene siden begrenser tredje ledd Kirkemøtets myndighet i enkeltsaker⁷⁹, men på den andres siden forutsetter bestemmelsen at Kirkemøtet kan gi generelle bestemmelser som griper inn i soknets private autonomi.

Det finnes imidlertid noen viktige unntak. Trossamfunnsloven slår fast at soknet eier kirkebyggene, og at soknet skal gi budsjettforslag til kommunen. Videre fremkommer det av gravplassloven at soknet er gravplassseier, og at lokal gravplassmyndighet er det organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker som gjelder drift og forvaltning av gravplasser. Soknets organer skal også forvalte soknet eller soknenes økonomi forsvarlig, herunder vedta økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning.⁸⁰ Som et eget rettssubjekt vil soknet ha en privat autonomi, noe som bl.a. innebærer at rettssubjektet har en kompetanse til å disponere over egne ressurser gjennom eierrådighet og rett til å binde seg ved avtale.

Kirkemøtets organiseringskompetanse må dessuten forstås i sammenheng med Kirkemøtets øvrige myndighetsgrunnlag. Loven har noen konkrete bestemmelser om Kirkemøtets myndighet, for eksempel til å gi regler om kirkebygg eller kirkevalg. Proposisjonen gir også andre eksempler på saksområder der Kirkemøtet kan gi generelle bestemmelser som binder soknets organer, for eksempel saksbehandlingsregler.⁸¹ Samtidig forutsetter proposisjonen at disse eksemplene ikke skal tolkes uttømmende.⁸² Videre er det Kirkemøtet som ivaretar Den norske kirkes øverste i myndighet som trossamfunn for eksempel i liturgisaker og andre læresaker. Kirkemøtet har myndighet til å gi ulike typer bestemmelser om organisering, også arbeidsgiverorganisering, i trossamfunnet.

Som vist her handler ikke Kirkemøtets organiseringskompetanse i § 12 andre ledd utelukkende om å definere hvem som skal være arbeidsgiver for de ansatte, men også om kompetanse til på mer generelt grunnlag å regulere oppgave- og ansvarsfordeling mellom nivåene i kirken. Kirkemøtet kan imidlertid ikke treffe vedtak eller gi instruksjoner i enkeltsaker som det ligger til organer for soknet å avgjøre. Det må antas at Kirkemøtet heller ikke kan fatte vedtak eller gi instruksjoner som fratår soknet enhver oppgave og ansvar, uten å komme i konflikt med premisset om soknet som selvstendig rettssubjekt. Men innenfor disse begrensningene mener hovedutvalget at Kirkemøtet gjennom organiseringskompetanse det er gitt i loven kan beslutte at oppgaver som i lov ikke er lagt til soknets organer, kan

⁷⁷ Prop. 130 L (2018–2019) side 228

⁷⁸ Prop. 130 L (2018–2019) side 228

⁷⁹ Prop. 130 L (2018–2019) side 262.

⁸⁰ Forskrift 8. desember 2020 nr. 2646 om økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke

⁸¹ Prop. 130 L (2018–2019) side. 231.

⁸² Prop. 130 L (2018–2019) side. 261.

7 Organisering av arbeidsgiveransvar

løses av et organ som ikke er soknets eget. Dette kan f.eks. gjelde styringsoppgaver og samling av oppgaveløsning under nasjonal ledelse som pekt på i avsnitt 5.9, men det kan også gjelde oppgaver som i dag løses nasjonalt, men som i en fremtidig kirkelig organisering bør løses av soknene. Ved beslutninger som innebærer mer vidtrekkende endringer i oppgavefordelingen, bør det normale være at den som pålegges å utføre oppgaven, kompenseres for kostnader forbundet med dette. Utvalget vil videre peke på at rettslig bindende beslutninger ikke alltid verken er nødvendig eller hensiktsmessig for å få til ønsket endring. Det bør derfor gjøres konkrete vurderinger i hver enkelt sak om beslutninger bør tas av soknets organer, om Kirkemøtet bør fatte retningsgivende beslutninger eller om Kirkemøtet bør fatte vedtak som binder soknene.

Det at Kirkemøtet ikke kan gi soknene instruks i enkeltsaker er heller ikke til hinder for at Kirkemøtet kan beslutte felles systemer og rutiner for utøvelsen av ansvar, for eksempel innenfor utøvelse av arbeidsgiveransvaret. Hjemmelen for dette vil være trossamfunnsloven § 12 andre ledd.

Som arbeidsgruppe 1 påpeker i avsnitt 4.6 må en slik regulering ta hensyn til arbeidsgivers styringsrett, gitt at de ansatte vil ha soknet som arbeidsgiver. Arbeidsgivers rett til å lede og organisere egen virksomhet er et grunnleggende element i arbeidsgivers styringsrett, og helt sentralt i det å være arbeidsgiver. Det ligger allerede i dag mange begrensninger på fellesrådene i utøvelsen av styringsretten gjennom regelverk, tjenesteordninger mv. Utvalget er enig i at en omfattende uthuling av arbeidsgivers styringsrett fra Kirkemøtets side både vil kunne innebære redusert styringskraft lokalt, men vil samtidig peke på at disse hensynene må avveies mot behovet for å sikre læring, god kvalitet i utøvelsen av arbeidsgiverrollen og god ressursutnyttelse i hele trossamfunnet. For nærmere omtale av et slikt behov se avsnitt 5.9. Før Kirkemøtet eventuelt beslutter slike systemer og rutiner for utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner må det derfor gjøres en konsekvensvurdering av forslag opp mot bl.a. rammene for arbeidsgivers styringsrett.

7.4 MULIGE ALTERNATIVER FOR ORGANISERING AV ARBEIDSGIVERANSVAR

Ved etablering av et nytt prostifellesråd på mellomnivå, som skal ha alle arbeidsgiverfunksjoner, må det vurderes hvilket rettssubjekt prostifellesrådet skal hente rettslig handleevne fra.

Både menighetsråd og Kirkemøtet har prinsipielt sin legitimitet fra kirkens medlemmer gjennom kirkevalg, mens den rettslige handleevnen til de to organene hentes fra to ulike type rettssubjekter - sokn og RDNK. Som tidligere beskrevet, er det ikke noe i veien for at rettssubjektene har flere organer til å opptre på vegne av seg, noe de allerede har i dag. Soknet har menighetsråd og kirkelig fellesråd, mens RDNK har bl.a. Kirkemøtet, Kirkerådet og bispedømmerrådene.

Selv om utvalget har hatt begrenset tid til rådighet har utvalget vurdert flere ulike alternativer for arbeidsgiverorganisering på prostifellesrådsnivå. Som nevnt gjelder det både alternativer med samling av arbeidsgiverfunksjoner og alternativer som fordeler arbeidsgiverfunksjoner mellom rettssubjekter. Hensikten har vært å finne løsninger som kan møte fleste mulig av mandatets målsetninger, herunder mandatets ønske om å finne løsninger som kan virke samlende. Følgende alternativer har vært vurdert.

1. Prostifellesrådet som eget rettssubjekt
2. Prostifellesråd som organ for soknet
3. Prostifellesrådet som organ for RDNK
4. Prostifellesrådet som organ for både soknene og RDNK
5. Prostifellesrådet som organ for soknet og RDNK, men alle er ansatt i RDNK
6. Delt arbeidsgiveransvar for arbeidstakerne
7. Delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner fra RDNK til organ for soknet

Av de 7 alternative løsningene som er nevnt over, har utvalget kommet til at det er løsningsforslagene som er nevnt i punkt 2, 5 og 7 som bør tas med videre i arbeidet med ny organisering og mer omfattende konsekvensvurderinger. De øvrige løsningsforslagene beskrives nærmere i vedlegg 6.

7 Organisering av arbeidsgiveransvar

Løsningsforslaget i punkt 1 der prostifellesrådet etableres som eget rettssubjekt, antas å ikke kunne være et organ for soknet. Det kan derved ikke ivareta oppgaver som er lagt spesifikt til soknet i trossamfunnsloven og gravplassloven. Den samme begrunnelsen gjelder for forslaget i punkt 3. Når det gjelder alternativet i punkt 4, vil prostifellesrådet være organ for to typer rettssubjekter (sokn og RDNK). Det at prostifellesrådet vil måtte foreta en tydelig avgrensning av de beslutninger prostifellesrådet treffer på vegne av soknet og på vegne av det nasjonale rettssubjektet uten at de ansatte samles under én arbeidsgiver nasjonalt har gjort at dette forslaget ikke har fått oppslutning blant utvalgets medlemmer. Når det gjelder alternativet i punkt 6 viser utvalget til at den rettslige adgangen til å plassere arbeidsgiveransvar for samme person hos flere arbeidsgivere er snever, fordi lovgiver ikke ønsker løsninger som skaper uklarhet for arbeidstaker når det gjelder hvem som er hans/hennes arbeidsgiver. Dette er også bakgrunnen for at utvalget ikke har tatt dette forslaget videre.

I det følgende vil løsningsforslagene som er nevnt i punkt 2, 5 og 7 bli omtalt som *alternativ 1*, 2 og 3.

7.4.1 Prostifellesrådet som organ for soknet (alternativ 1)

Prostifellesrådets ansvar og rettslige handleevne

Alternativ 1 viderefører løsningen fra kirkeloven og den gjeldende kirkeordningen med to sidestilte organ for soknet der begge henter sin rettslige handleevne fra soknet. Prostifellesrådet er et organ for soknene og får overført det oppgaveansvar som fellesrådene har i dag. Ansvaret for menighetsprestetjenesten overføres til soknet. Som det fremgår av avsnitt 5.4.1 vil det i dette alternativet være slik at innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten (gudstjenesteliv og kirkelige handlinger), som ikke allerede er positivt lagt til et annet organ, legges til menighetsrådet som allerede har ansvar for menighetens undervisning, diakoni, kirkemusikk og øvrig virksomhet som kan vekke og nære det kristelige liv i soknet.

Selv om prostifellesrådet ikke er et eget rettssubjekt, er lovforarbeidene tydelige på at arbeidsgiveransvar på vegne av flere sokn kan ivaretas av et fellesorgan for soknet tilsvarende som dagens kirkelige fellesråd. Prostifellesrådet får sin rettslige handleevne fra alle soknene i prostiet etter nærmere bestemmelser gjort av Kirkemøtet med hjemmel i trossamfunnsloven § 11, siste ledd og § 12 annet ledd. Prostifellesrådet vil opptre som selvstendig arbeidsgiver både for de som i dag er tilsatt i fellesrådene og menighetsprestene.

Vurdering av arbeidsrettslige konsekvenser ved slik overføring av ansatte til prostifellesråd følger av avsnitt 11.2.

Økonomisk grunnlag

Alternativet forutsetter at prostifellesrådet får tilført både kommunale midler og midler som RDNK mottar fra staten som gjelder finansiering av prestetjenesten og andre oppgaver i soknet. Som redegjort for i avsnitt 5.5 er kommunenes plikt til å finansiere virksomheten i soknene ikke betinget av at de kirkelige fellesrådene videreføres. Når det gjelder tilskudd som vil bli overført til prostifellesrådene fra RDNK, kan tilskuddet ikke benyttes til å avlaste kommunene for deres lovpålagte utgiftsoppgaver jf. redegjørelsen under avsnitt 5.2. Tilsvarende legges det til grunn at kommunale tilskudd ikke kan benyttes til å finansiere prestetjenesten eller andre oppgaver som det tilligger staten å finansiere.

Utvalget kan ikke se at det er noe i veien for at tilskudd som RDNK mottar fra staten for finansiering av prestetjenesten videreføres til prostifellesrådene som arbeidsgiverorgan for menighetsprestene. Prostifellesrådet får overført lønnsmidler og kan opprette stillinger innenfor sine ressursrammer. Slik videreføring skjer allerede i dag når det gjelder tilskudd til kirkens trosopplæring, diakoni mv. En forutsetning for videreføring er at det er etterprøvbart hva tilskuddet fra RDNK benyttes til. Også i dag rapporterer de kirkelige fellesrådene på bruken av midlene de mottar i tilskudd fra bispedømmerådene. Sett i lys av at en løsning som nevnt i dette punktet vil åpne for et betydelig større omfang på videreføring av statlige midler enn i dagens organisering, bør det utredes videre hvordan man kan sikre etterprøvbart på bruk av de statlige midlene, også i fremtiden. Det bør herunder vurderes om det bør gjøres en revisjon av retningslinjene for tilskuddsforvaltning i trossamfunnet.

7 Organisering av arbeidsgiveransvar

Virksomhetsområde for de ansattes rettigheter og plikter

I dette alternativet vil prostifellesrådets oppgaveansvar utvides sammenliknet med virksomheten i dagens kirkelige fellesråd. I Den norske kirke har det vært praktisert at de ansatte har sine arbeidsrettslige rettigheter og plikter innenfor rammen av det kirkelige fellesrådets samlede ansvarsområde, dvs. innenfor alle soknene i kommunen. Det betyr at arbeidstakerne kan påberope seg rettigheter innenfor fellesrådets samlede virksomhet. Selv om det kirkelige fellesrådet opptrer som arbeidsgiver for flere sokn, og det enkelte sokn som rettssubjekt vil kunne utgjøre en virksomhet i arbeidsrettslig forstand, begrenses altså ikke fellesrådets arbeidstakere sine rettigheter til det enkelte sokn. Som område for arbeidstakernes rettigheter, anses derfor fellesrådets nedslagsfelt (alle sokn) som én samlet virksomhet i arbeidsrettslig forstand. Det understrekes at dette er en beskrivelse av dagens praksis, men at praksisen så langt ikke har kommet på spissen, og derved prøvd av domstolene. Den underliggende arbeidsrettslige virksomheten for prostifellesrådet vil som i dag være den virksomheten som skjer innenfor den geografiske utstrekning for det aktuelle prostifellesrådet. For de som er ansatt i dagens fellesråd vil dette innebære et større virksomhetsområde, mens menighetsprestene som i dag har hele RDNK som virksomhetsområde, vil få et betydelig mindre virksomhetsområde. I praksis vil dette samsvare med det som i dag er prestenes tjenstedistrikt. Hovedutvalget foreslår at man ved valg av modell 1 bør vurdere å fastsette at prostifellesrådet har arbeidsgiveransvar for alle som lønnes over prostifellesrådets budsjett og at man også bør vurdere å fastsette at virksomhetsområdet følger prostifellesrådets nedslagsfelt. Hjemmelen for dette vil være trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd og § 12 andre ledd i sammenheng.

7.4.2 Prostifellesrådet som organ for soknet og RDNK, men alle er ansatt i RDNK (alternativ 2)

Prostifellesrådets rettslige handleevne

I dette alternativet er prostifellesrådet et organ for både rettssubjektet Den norske kirke og for soknene. Arbeidsgiveransvaret som fellesrådene har i dag overføres til RDNK. Prostifellesrådet utøver de fleste arbeidsgiverfunksjoner for alle ansatte som organ for RDNK og er et organ for soknet innenfor kirkebygg- og eiendomsforvaltning, budsjett- og økonomiforvaltning, gravplassforvaltning og samarbeid med kommunen. Her henter prostifellesrådet primært sin rettslige handleevne fra RDNK og blir følgelig et representativt organ for dette rettssubjektet, samtidig som det opptrer på vegne av soknet i noen nærmere bestemte saker. Hensikten med en slik ordning vil være å samle alle kirkens ansatte hos én nasjonal arbeidsgiver. Som nevnt, vil noen oppgaver måtte ivaretas av soknets organer, bl.a. kirkebygg- og eiendomsforvaltning, budsjettforslag og økonomiforvaltning, avtalekompetanse og oppgaven som lokal gravplassmyndighet. Siden det er ønskelig at også disse oppgavene for soknene ivaretas av prostifellesrådet, innebærer denne løsningen at prostifellesrådet blir definert som et organ som henter sin rettslige handleevne både fra rettssubjektet Den norske kirke og fra soknet. Forskjellen blir at de fleste oppgavene defineres som nasjonale oppgaver, inkludert arbeidsgiveroppgavene for alle ansatte, mens oppgavene som det følger av loven at ligger til soknet, ivaretas som sokneoppgaver. Prostifellesrådet vil for eksempel være et organ for soknet når det treffer beslutninger om kirkebygg- og eiendomsforvaltning eller gravplassforvaltning. Det vil imidlertid være ansatte i RDNK som utfører oppgavene på oppdrag fra soknet, med prostifellesrådet som det organet som ivaretar de fleste arbeidsgiverfunksjoner som organ for RDNK. Tilsvarende vil de ansatte ivareta oppgaver som ligger til soknet ved menighetsrådet, på samme måte som ansatte i kirkelig fellesråd gjør i dag. Prostifellesrådet vil derfor både kombinere rollen som ansvarlig for de nærmere definerte oppgavene for soknet, med rollen som organ for RDNK med nasjonale oppgaver. Eksempler på nasjonale oppgaver vil være ivaretagelse av arbeidsgiverfunksjoner. Dette innebærer i praksis at det er prostifellesrådet som organ for RDNK som utfører de oppgaver prostifellesrådet som organ for soknet bestemmer at det skal gjøre.

Kirkemøtets organiseringskompetanse er vidtrekkende, men det er et spørsmål om Kirkemøtets organiseringskompetanse rekker så langt at det kan bestemme at alle arbeidstakerne i soknet skal overføres/virksomhetsoverdras til RDNK, eller om en slik beslutning vil være i strid med lovgivers forutsetning om soknets stilling som selvstendig rettssubjekt. Alternativet vil innebære at man fordeler ansvar for oppgaver og arbeidsgiveransvar mellom ulike rettssubjekter. Arbeidsgiveransvaret vil legges til RDNK mens ansvaret for

7 Organisering av arbeidsgiveransvar

undervisning, diakoni, kirkemusikk og øvrig virksomhet som kan vekke og nære det kristelige liv i soknet fortsatt skal ligge til soknet v/menighetsrådet. Ansvar er skilt også i dag, men da mellom ulike organer for soknet.

Et spørsmål som da reiser seg er om Kirkemøtet kan benytte sin organiseringskompetanse, ikke bare til å flytte arbeidsgiveroppgaven til RDNK men også til å legge innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten til menighetsrådet slik at man kunne oppnå en samling av innholdsansvar i menighetsrådet på samme måte som i alternativ 1. Dette spørsmålet handler igjen om rekkevidden av Kirkemøtets organiseringskompetanse.

Dersom Kirkemøtet ikke kan beslutte å legge innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten til menighetsrådet, kan de alternativt velge å legge oppgaven til prostifellesrådet som organ for RDNK.

Økonomisk grunnlag

Når det gjelder forutsetningen om at arbeidsgiver må ha økonomisk grunnlag for virksomheten vil også dette alternativet innebære en todelt finansiering, hvor staten primært finansierer prestatetjenesten og kirkelige formål i rettssubjektet, mens kommunen finansierer bemanning og oppgaver i soknet. I denne løsningen vil det være prostifellesrådet ved soknet som gir budsjettinnspill til kommunene og som mottar tilskudd fra kommunene. Prostifellesrådet vil disponere midlene både for å finansiere oppgaver som det skal løse på vegne av soknet og på vegne av RDNK, bl.a. arbeidsgiveroppgaver. De kommunale midlene kan kun benyttes til å finansiere virksomheten i soknet.

Som redegjort for i avsnitt 5.5 er kommunenes plikt til å finansiere virksomheten i soknene ikke betinget av at de kirkelige fellesrådene videreføres, så lenge tilskuddet benyttes til å finansiere virksomhet i soknet. For å sikre forsvarlig tilskuddsforvaltning må det også i dette alternativet være behov for å utarbeide et system for tilskuddsforvaltning som sikrer at tilskudd som soknene mottar fra kommunene forvaltes iht. de betingelser som følger med slike tilskudd og som gir mulighet for nødvendig rapportering på bruk av tilskuddene.

Virksomhetsområde for de ansattes rettigheter og plikter

Gitt at alle ansatte kan overføres til RDNK vil virksomhetsområdet for alle ansatte også bli hele RDNK. Det betyr at den ordningen menighetsprestene har i dag utvides til også å gjelde for de øvrige ansatte som arbeider lokalt. I denne løsningen vil det kunne være aktuelt at Kirkemøtet i kraft av sin organiseringskompetanse beslutter at virksomhetsområdet for de som arbeider lokalt skal være tilsvarende det aktuelle prostiet eller bispedømmet. Det er imidlertid usikkert hvorvidt trossamfunnsloven gir Kirkemøtet en så vidtrekkende organiserings- og inndelingskompetanse, da en rekke arbeidsrettslige problemstillinger er knyttet til arbeidsgivers virksomhet. Dette gjelder bl.a. fortrinnsrett til ny ansettelse ved oppsigelser på grunn av virksomhetens forhold, nedbemanning, omplassering, varsling, oppsigelsesfrister mv. For eksempel vil utvalgskretsen ved nedbemanning som den klare hovedregel være hele virksomheten. Dersom Kirkemøtet har definert prostifellesrådet som virksomhet, ikke hele RDNK, vil det innebære at ansatte med arbeidssted i et prosti bare skal vurderes opp mot andre ansatte i prostiet, ikke også øvrige ansatte RDNK, hvor arbeidsgiver utøver arbeidsgiverfunksjoner. Dette vil naturlig nok medføre en innskrenkning for arbeidstakerne, og det kan reises spørsmål ved om Kirkemøtet har adgang til å begrense arbeidstakernes rettigheter på en slik måte. Dette bør utredes nærmere.

7.4.3 Delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner fra RDNK til organ for soknet (alternativ 3)

Prostifellesrådets rettslige handleevne

Dette alternativet innebærer at prostifellesrådet er et organ for soknene og samordner arbeidsgiveroppgaver for alle som arbeider i soknet. Prostifellesrådet blir arbeidsgiver for dem som i dag har kirkelig fellesråd som arbeidsgiver, og i praksis for menighetsprestene, basert på delegasjon fra RDNK. RDNK beholder det formelle arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene.

7 Organisering av arbeidsgiveransvar

Arbeidsgiverfunksjonene kan delegeres til prostifellesrådet selv om organet ikke inngår i RDNK, og prostifellesrådet kan pålegges å utøve ansvaret. Arbeidsgruppe 1 har i sin rapport i avsnitt 6.3 pekt på at verken arbeidsmiljøloven eller rettspraksis har begrenset adgangen til å delegere utøvelsen av arbeidsgiverfunksjoner.

Delegasjon av arbeidsgivermyndighet til prostifellesrådet kan skje i regelverk som fastsettes av Kirkemøtet. Alternativet forutsetter at prostifellesrådet faktisk skal utøve arbeidsgiverfunksjonene også for menighetsprestene, slik at arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i praksis samordnes. Den faktiske utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for prestene skal dermed skje i prostifellesrådet og gjennom den daglige ledelsen. Det formelle arbeidsgiveransvaret vil imidlertid fortsatt ligge i RDNK. Det betyr at RDNK vil ha et overordnet ansvar for at arbeidsmiljølovens krav ivaretas i virksomheten, men RDNK skal altså ikke selv utøve myndighet som er delegert, eller instruere prostifellesrådet om utøvelsen med mindre det er nødvendig for å ivareta det formelle ansvaret. Det kan f.eks. være i situasjoner prostifellesrådene åpenbart ikke ivaretar arbeidsmiljølovens krav til et forsvarlig arbeidsmiljø eller der det rettes søksmål for RDNK som har sitt opphav i prostifellesrådets håndtering av arbeidsgiveroppgaven. Adgangen til instruksjon er tenkt svært begrenset, da inngripen fra RDNK ville motvirke selve begrunnelsen for delegasjonen.

Når det gjelder innholdsansvaret for menighetsprestedtjenesten vil dette ansvaret som et utgangspunkt bli igjen hos RDNK, slik at oppgaveansvar og arbeidsgiveransvar følges ad. På samme måte som RDNK kan delegere arbeidsgiverfunksjoner til prostifellesrådet som organ for soknet, kan det også delegere innholdsansvaret for menighetsprestedtjenesten til menighetsrådet.

Økonomisk grunnlag

Når det gjelder forutsetningen om økonomisk grunnlag for virksomheten vurderes dette alternativet på lik linje med løsningen der menighetsprestene overføres til et prostifellesråd som organ for soknet, når det gjelder relasjonen mellom kommunene og prostifellesrådet. Når det gjelder relasjonen mellom prostifellesrådet og RDNK forutsetter også delegasjonsalternativet at statlig tilskudd til prestedtjenesten følger delegasjonen og videreføres fra RDNK til prostifellesrådene. Når RDNK i alternativ 3 beholder det formelle arbeidsgiveransvaret for prestene, vil rettssubjektet imidlertid også selv være ansvarlig for prostifellesrådets økonomiske forpliktelser for prestedtjenesten, for eksempel knyttet til et mulig erstatningsansvar.

Virksomhetsområde for de ansattes rettigheter og plikter

I denne løsningen vil de ulike ansatte-gruppene som et utgangspunkt få forskjellige virksomhetsområder å forholde seg til. Også i denne løsningen bør det vurderes om man bør regulere at dagens fellesrådsansatte skal forholde seg til et virksomhetsområde som følger prostifellesrådets nedslagsfelt, og ikke soknets. Hjemmelen for dette vil være trossamfunnsloven § 11 fjerde ledd og § 12 andre ledd i sammenheng.

Når det gjelder virksomhetsområdet for menighetsprestedtjenesten, vil utgangspunktet være at virksomhetsområdet fortsatt vil være hele RDNK. Det reiser imidlertid noen problemstillinger ift. bl.a. fortrinnsrett til ny ansettelse i samme virksomheten, utvelgelseskrets ved nedbemanning, omplasseringsadgang, ved at f.eks. en fortrinnsrett kan påberopes i et annet prostifellesråd enn det som opprinnelig har tilsatt menighetspresten. Det bør derfor vurderes om en skal fastsette at virksomhetsområdet for deler av prestedtjenesten skal samsvare prostiet i medhold av Kirkemøtets myndighet etter § 12 annet ledd. Det er imidlertid usikkert hvorvidt trossamfunnsloven gir Kirkemøtet en så vidtrekkende organiserings- og inndelingskompetanse at de kan fastsette at virksomhetsområdet til prestenes arbeidsforhold begrenses til prostiet, jf. redegjørelsen over i avsnitt 7.3.2. Dette bør utredes nærmere.

7.5 MEDBESTEMMELSE I NY ORGANISERING

Innledning

Medbestemmelse handler om at ansatte får innsikt og bidra i beslutningsprosesser på arbeidsplassen, gjennom tillitsvalgte i fagforeningene. Både arbeidsgruppe 1 og arbeidsgruppe 3 har omtalt ordninger for medbestemmelse i ny kirkelig organisering. Hovedutvalget viser til deres utredninger. Både kirkelige fellesråd, menighetsråd med

7 Organisering av arbeidsgiveransvar

fellesrådsfunksjoner og rettssubjektet Den norske kirke er medlemmer av KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter, og inngår derfor i KAs tariffområde.

Gjeldende avtaleverk har fortsatt et tydelig offentlig preg med elementer både fra det kommunale og statlige avtaleverk. Det er imidlertid fremforhandlet en del tilpasninger i de tariffoppgjør som har vært gjennomført mellom KA og arbeidstakerorganisasjonene siden 1997.

Hovedavtalen for KA-sektoren inneholder bestemmelser for ansatte i kirkelige fellesråd, og en tilleggsavtale for rettssubjektet Den norske kirke inneholder noen supplerende bestemmelser som gjelder for ansatte i RDNK. Hovedavtalen § 9-4 som gjelder kirkelige fellesråd inneholder for eksempel bestemmelser om arbeidsgivers plikter hva angår tillitsvalgte som bl.a. går ut på at arbeidsgiver så tidlig som mulig skal orientere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd når det gjelder endringer og omstillinger inkludert rasjonaliseringer/driftsinnskrenkninger i virksomheten som vil få betydning for de tilsatte, informasjonsprosedyrer, sammensetning av ad hoc-grupper, prosedyrer ved utlysning/kunngjøring av nye stillinger, orientere tillitsvalgte om ledige og nyopprettede stillinger og sende søkerlister til tillitsvalgte.

For RDNK sin del er det fremforhandlet en bestemmelse som erstatter § 9-4 som inneholder mer detaljerte bestemmelser om arbeidsgivers informasjonsplikt og plikt til å drøfte saker med de tillitsvalgte. Informasjonsplikten går bl.a. ut på at arbeidsgiver skal gi tillitsvalgte informasjon om virksomhetens regnskap og økonomi, vedtak i styringsorgan og administrasjon med betydning for de tilsatte, de tillitsvalgte skal ha anledning til å uttale seg om utlysningsteksten før stillingen kunngjøres og orienteres om den lønn stillingen vil bli utlyst med. Drøftelsesplikten omfatter bl.a. budsjettforslag, omgjøring av en ikke besatt stilling, byggeprosjekter, virksomhetens planer og planer for hvordan vedtatt budsjett skal disponeres, valg ved anskaffelser, opplæring, oppsetting av arbeidsplaner, interne organisasjonsendringer, opprettelse av nye stillinger og i forkant av fastsettelse av personalreglement. Medbestemmelsen på vegne av alle tilsatte i hele RDNK utøves på sentralt nivå, samt på det nivå der beslutningene som gjelder den enkelte blir tatt.

Det er altså forskjellige medbestemmelsesordninger for de som er tilsatt i kirkelige fellesråd og for de som er tilsatt i RDNK, noe som er et resultat av forhandlinger mellom partene. Det har bakgrunn i at de ansatte i RDNK i stor grad fikk med seg ordlyden i statens hovedavtale ved virksomhetsoverdragelsen og at fellesrådsansatte fikk med seg ordlyd fra de kommunale tariffavtalene. Det arbeides med en harmonisering av avtalene. Hvilke medbestemmelsesordninger som skal fastsettes, er opp til partene.

Kirken er demokratisk styrt gjennom folkevalgte organer. Medlemmene av folkevalgte organer er valgt direkte eller indirekte gjennom representative valg. Derfor er det normalt ikke er ansatterepresentasjon i folkevalgte organer. Medbestemmelsesordninger handler derfor ikke om ansatterepresentasjon i folkevalgte organer, slik det er organisert i aksjeselskaper, men om de forhold som er regulert i lovgivningen, kirkeordningen og ikke minst i tariffavtaler. Personalreglementet for Den norske kirke inneholder også bestemmelser om arbeidstakerrepresentasjon ved tilsetting av arbeidstakere i RDNK.

Det er fastsatt i tilleggsavtalen til hovedavtalen for RDNK at:

Tillitsvalgte skal ikke delta i politiske beslutninger, beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, samt beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder Den norske kirkes samfunnsmessige og kirkepolitiske rolle. Oppstår det uenighet mellom arbeidsgiverinstansen og tillitsvalgte om en beslutning går inn under dette punkt, avgjøres spørsmålet av det respektive demokratisk valgte organ. Spørsmålet om hvordan en beslutning skal gjennomføres, skal gjøres til gjenstand for medbestemmelse, med mindre også gjennomføringsmåten må betraktes som politisk, eller hvor den påvirker eller har betydning for den politiske delen av vedtaket. Dersom en politisk beslutning vil kunne berøre de tilsattes arbeidssituasjon i vesentlig grad – og

7 Organisering av arbeidsgiveransvar

virksomheten forbereder uttalelse i saken – skal arbeidsgiver sørge for at de tillitsvalgte får anledning til å uttale seg.⁸³

Hovedutvalget vil understreke viktigheten av at det etableres gode ordninger for medbestemmelse ved ny kirkelig organisering. Hvilke konkrete medbestemmelsesordninger som bør fastsettes, utover kirkeordningens krav til partssammensatte utvalg, er det opp til partene å finne ut av.

Hovedutvalget legger til grunn at prinsippet om avtalefrihet mellom partene om lønn og arbeidsvilkår vil bli videreført i Den norske kirke i tråd med alminnelige spilleregler i norsk arbeidsliv.

Partssammensatte utvalg

På lokalt nivå fastsetter kirkeordningen § 41 i dag bestemmelser om partssammensatte utvalg. Det vil si at det er fastsatt at det i hvert kirkelig fellesråd og menighetsråd med fellesrådsfunksjoner skal være partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de tilsatte og soknene eller soknet som arbeidsgiver. Det er også fastsatt at representanter for de tilsatte har møte- og talerett i kirkelig fellesråd og menighetsråd samt i underutvalg oppnevnt av slikt organ når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom de tilsatte og fellesråd/menighetsråd som arbeidsgiverorgan. Ordningen svarer langt på vei til den ordningen for medbestemmelse som finnes i kommuner, jf. kommuneloven §§ 5-11 og 13-4. Etter kirkeordningen § 17 tredje ledd kan kirkelig fellesråd tildele partssammensatte utvalg myndighet til å foreta tilsetning og treffe avgjørelser i saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte.

Spørsmålet om videreføring av partssammensatte utvalg i kirkeordningen var på høring i 2018. Det fremkom da noe ulike vurderinger av hvorvidt det er hensiktsmessig med en videreføring av denne type bestemmelse. Kirkemøtet valgte i 2019 å la ordningen videreføres som del av kirkeordningen.

Arbeidsgruppe 3 berørte spørsmålet:

Medlemmene av et arbeidsutvalg vil kunne delta som arbeidsgivers representanter i et partssammensatt utvalg (kirkelig administrasjonsutvalg) sammen med representanter fra arbeidstakerorganisasjoner, men det trenger ikke være arbeidsutvalgets medlemmer som har denne rollen. Rollen til partssammensatte utvalg ligger utenfor arbeidsgruppens mandat, og vil derfor måtte vurderes nærmere av andre.

Arbeidsgruppe 1 uttalte følgende om spørsmålet:

I og med at det ikke foreligger en kjent evaluering av ordningen med partssammensatt utvalg, har arbeidsgruppen kommet til at det er vanskelig å gi klare råd i spørsmålet om partssammensatt utvalg bør videreføres som en permanent ordning i tilknytning til prostifellesrådene. Arbeidsgruppen vil imidlertid peke på at kirken, dersom en ny kirkelig organisering blir besluttet, vil stå foran en omstillingsfase der behovet for å ivareta dialog og samhandling mellom partene i arbeidslivet blir særlig viktig. Stabilitet rundt eksisterende samarbeidsordninger vil da kunne være ønskelig. Arbeidsgruppen vil derfor foreslå at ordningen med partssammensatt utvalg videreføres for inntil videre. På sikt bør ordningen evalueres for å se om den bør videreføres i nåværende form, eller erstattes av andre formaliserte møtepunkter mellom arbeidslivets parter.

Spørsmålet om en videreføring av ordningen med partssammensatte utvalg bør også vurderes i sammenheng med spørsmål om tilsetning av ulike ansattegrupper i prostifellesrådet. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 5.7.

Hovedutvalget deler vurderingen av at partssammensatte utvalg bør videreføres inntil videre. Samtidig bør ordningen evalueres på sikt.

⁸³ Supplerende bestemmelse til § 9-3 for RDNK.

7 Organisering av arbeidsgiveransvar

Formaliserte møtepunkter mellom trossamfunnet Den norske kirke og arbeidslivspartene

Arbeidsgruppe 1 pekte på at det vil være et behov for formaliserte møtepunkter mellom trossamfunnet Den norske kirke, i kraft av sin rolle som regelmyndighet, og de kirkelige arbeidslivsparter (KA og arbeidstakerorganisasjonene på KA-sektoren).

Hovedutvalget slutter seg til vurderingen av at det bør etableres formaliserte møtepunkter mellom trossamfunnet Den norske kirke, i kraft av sin rolle som regelmyndighet, og de kirkelige arbeidslivsparter (KA og arbeidstakerorganisasjonene på KA-sektoren).

8 SAMMENSTILTE MODELLER

I utformingen av ny kirkelig organisering er det en rekke temaer som må vurderes, slik drøftingene over har vist. Hovedutvalget har valgt å utforme tre sammenstilte modeller for å gi et mest mulig helhetlig bilde av de ulike handlingsalternativene. De tre modellene tar utgangspunkt i de tre alternativene for rettslig tilknytning for det nye prostifellesrådet fra kapittel 7, slik at modell 1 korresponderer med alternativ 1 osv.

Et viktig formål er å få frem de avhengighetene som finnes mellom prostifellesrådets rettslige tilknytning og de ulike temaene i kapittel 5. Mange av temaene i kapittel 5 kan riktignok ses uavhengig av prostifellesrådets rettslige tilknytning (som også er bestemmende for forankring av arbeidsgiveransvaret), mens flere har slike avhengigheter. Det er også noen avhengigheter mellom de ulike temaene som ble diskutert i kapittel 5, og de er drøftet fortløpende der.

8.1 MODELL 1: PROSTIFELLESRÅDET ER ORGAN FOR SOKNET; ALLE ER ANSATT DER

Ansvar og myndighet for prostifellesrådet

Prinsippene for rettslig tilknytning, økonomisk grunnlag og virksomhetsområde for prostifellesrådet er beskrevet i avsnitt 7.4.1. Modell 1 forutsetter at prostifellesrådet er et organ for soknet og at prostifellesrådet blir arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt, inklusive menighetsprestene. De økonomiske forutsetningene er oppfylt ved at organet er et organ for soknet og at det får tilskudd til prestetjenesten i prostiet fra RDNK.

Prostifellesrådet vil ha det ansvar og de oppgaver som er beskrevet i avsnitt 5.2 med følgende formålsbestemmelse: «Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet for øvrig.»

Prostifellesrådets oppgaver vil være knyttet til økonomiforvaltning, kirkebyggforvaltning, lokal gravplassmyndighet og arbeidsgiveroppgaver inklusive arbeidsgiver styringsrett. Prostifellesrådet vil ha alle arbeidsgiverfunksjonene, se tabellen nedenfor.

I modell 1 er prostifellesrådet rettslig forankret i soknene, og modellen legger godt til rette for lokal handlefrihet. Dagens sammenheng fra menighetsprest via prost til bispedømmet og nasjonalkirken blir i denne modellen svekket. De etablerte kontaktflatene i dag blir påvirket av at arbeidsgiveransvaret flyttes. For å sikre fortsatt god dialog og nær relasjon mellom bispedømmenivå, biskop og lokalkirken, foreslår utvalget at dette avbøtes gjennom en sum av tiltak som er omtalt flere steder i rapporten. Det bør også vurderes etablert kontaktmøter for dialog mellom prostifellesrådene og bispedømmet/RDNK.

Fra tid til annen vil det kunne være behov for å omdisponere midler til prestestillinger mellom prostiene, f.eks. ved etablering av nye lokalsamfunn eller omfattende fraflytting. Prinsipper for dette og tilhørende rutiner må reguleres i kirkeordningen eventuelt ifm. rammetilskuddet som ytes.

Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet

Prostiet skal ha et folkevalgt organ kalt prostifellesråd. Dette settes sammen av representanter fra menighetsrådene i prostiet og en geistlig representant. Det skal være samisk representasjon i prostifellesråd som har sokn som ligger innenfor samisk forvaltningsområde. Et flertall i utvalget mener det er ønskelig med kommunal representasjon.

Spørsmålet om sammensetning og valgordning til prostifellesrådet kan løses uavhengig av spørsmålet om arbeidsgiverorganisering, men har sammenheng med løsning for daglig ledelse, se nedenfor.

Menighetsrådets oppgaver og ansvar

Menighetsrådet opptre på vegne av og representerer Den norske kirkes grunnleggende enhet, soknet. Hovedlinjene i oppgavefordelingen mellom dagens menighetsråd og fellesrådene videreføres i relasjonen mellom menighetsråd og

8 Sammenstilte modeller

prostifellesråd. Det gjelder også menighetsrådenes adgang til å opprette stillinger for midler som rådet disponere, se nærmere om dette i avsnitt 5.4.

I arbeidsgiveralternativ 1 overføres arbeidsgiveransvar for menighetsprestene til soknet v/ prostifellesrådene, mens ansvaret for menighetsprestetjenesten (innholdsansvar) legges til soknet v/menighetsrådet.

For å styrke hvert enkelt menighetsråd etableres et årlig fellesmøte for menighetsrådsmedlemmene i prostiet, kalt prostimøte.

Menighetsrådets rolle ved tilsetting i de stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for, bør styrkes. Ulikhetene i tilsetningsordningene for menighetsprester og fellesrådstitilsette tilsier at en ny tilsetningsordning bør gjennomgå nærmere før det fastsettes eventuelle nye felles ordninger.

Daglig ledelse

Utvalget har pekt på tre mulige alternative løsninger for en daglig ledelse i avsnitt 5.6. Alle disse tre løsningene for daglig ledelse kan anvendes i modell 1. Fordi den vertikale sammenhengen i kirken blir svekket i modell 1, siden sammenhengen fra menighetsprest via prost til bispedømmet og nasjonalkirken blir brutt, vil et viktig tiltak for å styrke båndet mellom lokalkirken og bispedømmenivået, kunne være å utforme en ordning for daglig ledelse som legger til rette for en tett og god relasjon mellom daglig leder, biskop, bispedømmeråd og bispedømmekontor.

I modell 1 er prostifellesrådet et organ for soknet og utgår fra dette. Det følger av dette at myndigheten til å tilsette de som inngår i den daglige ledelsen (daglig leder/prost/kirkeverge) må ligge til prostifellesrådet selv.

Når det gjelder spørsmålet om en prost i den daglige ledelsen, også kan være geistlig representant i prostifellesrådet mener et flertall i utvalget at dette ikke er ønskelig i alternativ 1 og 2 for daglig ledelse. I alternativ 3 ligger det innebygd at prosten også er geistlig representant.

Bispedømmenivået

I modell 1 har bispedømmenivået ikke lenger en arbeidsgiverrolle for menighetsprestene.

Dersom biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar, ser utvalget behov for å sikre nødvendige og tjenlige virkemidler for å utøve biskopens ledelses- og tilsynsansvar på en god måte. Utvalget har valgt å videreutvikle anbefalingene fra arbeidsgruppe 2 på dette punktet, og har i tillegg vurdert andre virkemidler. Selv om det ikke er enighet i utvalget om hvilke virkemidler som er hensiktsmessige, bør nedenstående liste gi et godt utgangspunkt for det videre arbeidet:

1. Det må etableres en tydelig forbindelse mellom biskopen, prosten og den øvrige ledelsen i prostiet som legger til rette for samarbeid og samhandling innen bispedømmet, gjennom faste møtepunkt gjennom året.
2. Biskopen må sikres en faglig kompetent stab.
3. Biskopen må sikres en rolle i tilsettingssaker, for eksempel ved uttalerett eller representasjon i tilsettingsorganet.
4. Biskopen må kunne innkalle alle kirkelige medarbeidere til fagsamlinger og kompetansehevende tiltak.
5. Det bør utredes hvordan arbeidsgiver skal følge opp biskopens bindende pålegg.
6. Tydeligere krav til saksbehandling i vigslings- og tilsynssaker bør utredes.
7. Prosten bør få i oppgave å legge til rette for at biskopen får nødvendig kjennskap til forholdene i prostiet og menighetene.
8. Det bør institusjonaliseres korte prostivisiter for å sikre biskopen de nødvendige virkemidler til å utøve sitt tilsynsansvar på en god måte.

Konkretiseringen av tiltakene må utformes i lys av hvilke løsninger som velges for ny organisering.

Bispedømmerådet har flere ulike roller i dagens organisering. Med unntak av bispedømmerådenes arbeidsgiverrolle for menighetsprestene, foreslår hovedutvalget å videreføre disse rollene. Hovedutvalget ser at bispedømmets rolle i

8 Sammenstilte modeller

kompetanseutviklingen i Den norske kirke kan styrkes, men mener dette er en tematikk som hører hjemme i en helhetlig gjennomgang av oppgavefordelingen i arbeidet med kompetanseutvikling i kirken.

Hovedutvalget har vurdert tre ulike sammensetninger av bispedømmerådet, se avsnitt 5.8.5. Dette er valg kan gjøres uavhengig av hvilket alternativ for arbeidsgiverorganisering som velges.

Bispedømmekontorets oppgaver vil endres når biskopens og bispedømmerådets ansvarsområder endres.

Det nasjonale nivået

Stor lokal handlefrihet innebærer en svekkelse av Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet ved at Kirkemøtet får færre virkemidler til å ivareta styring gjennom ikke lenger å være øverste arbeidsgivermyndighet for prestene. Det kan gi økt fare for fragmentering med ulikhet mellom menighetene også på måter som ikke er formålstjenlig. Det er heller ikke opplagt at stordriftsfordeler blir realisert dersom hvert enkelt prostifellesråd kan velge å beholde de oppgavene de har i dag. Visse styringsoppgaver bør vurderes lagt nasjonalt. Dette kan blant annet være aktuelt for oppgaver der offentlige myndigheter stiller særlige krav til kvalitet, transparens og etterprøvnbarhet. Et eventuelt ønske om for eksempel å innføre felles systemer og løsninger samt beslutninger om samling av oppgaveløsning i trossamfunnet, særlig innenfor administrative støttetjenester, må besluttes av Kirkemøtet innenfor rammene av trossamfunnsloven eller ved bruk av rammestyring. Kirkemøtet vil samtidig i større grad enn det hadde før 2021, ha ansvaret for å fastsette felleskirkelige rammer og regelverk samt myndighet til å fordele tilskudd til lokalt nivå.

8.2 MODELL 2: PROSTIFELLESRÅDET ER ORGAN FOR SOKNET OG RDNK; ALLE ER ANSATT I RDNK

Ansvar og myndighet for prostifellesrådet

Prinsippene for rettslig tilknytning, økonomisk grunnlag og virksomhetsområde for prostifellesrådet i modell 2 er beskrevet i avsnitt 7.4.2. I denne løsningen er prostifellesrådet et organ for både rettssubjektet Den norske kirke og for soknene. Arbeidsgiveransvaret som fellesrådene har i dag, overføres til RDNK. Når det gjelder forutsetningen om at arbeidsgiver må ha økonomisk grunnlag for virksomheten vil utvalget peke på at denne løsningen for arbeidsgiverorganisering vil bli vanskeliggjort fordi kommunen finansierer bemanning og oppgaver i soknet, mens soknet må videreføre tilskuddet til RDNK for å lønne de ansatte.

Som organ for soknet utfører også prostifellesrådet oppgaver innenfor kirkebygg- og eiendomsforvaltning, budsjett- og økonomiforvaltning, gravplassforvaltning og samarbeid med kommunen.

RDNK v/Kirkemøtet beslutter hvilket organ i RDNK som skal utøve de ulike arbeidsgiverfunksjonene for den enkelte ansatte. I denne modellen vil prostifellesrådet som organ for RDNK utøve de fleste arbeidsgiverfunksjoner for alle ansatte som arbeider lokalt i soknene. Modellen åpner for at RDNK kan beslutte at visse arbeidsgiverfunksjoner skal legges til f.eks. biskop eller bispedømmeråd. Biskopen vil f.eks. kunne være definert som øverste leder av prestedtjenesten og andre kirkefaglige stillinger i bispedømmet, hvis det er ønskelig. Det kan f.eks. bety ansvar for å tilby ansatte arbeidsveiledning (ABV) og ansvar for oppfølging av arbeidsmiljøundersøkelser ovenfor prostifellesrådene. Arbeidsgivermyndighet i det daglige vil være delegert til prostifellesrådet, slik at arbeidstakerne vil oppleve prostifellesrådet som sin arbeidsgiver.

Hovedutvalget vil særlig peke på at Modell 2 i mindre grad enn modell 1 og 3 understøtter soknets selvstendighet i trossamfunnet. Det viktigste tiltaket for å understøtte soknets selvstendighet i modell 2 er at Kirkemøtet beslutter at de fleste arbeidsgiverfunksjonene skal legges til prostifellesrådet og å begrense omfanget av instruksjon over prostifellesrådet i saker som RDNK kan instruere på. Det bør også i denne modellen vurderes etablert kontaktmøter for dialog mellom prostifellesrådene og bispedømmenivået, og i denne modellen bør det være et særlig siktemål å styrke soknets initiativ og påvirkning.

8 Sammenstilte modeller

Også i denne modellen vil det fra tid til annen kunne være behov for å omdisponere midler til prestestillinger mellom prostiene. Prinsipper for omdisponering og tilhørende rutiner kan reguleres i kirkeordningen, eventuelt ifm. budsjettildeling fra nasjonalt nivå i RDNK, og vil kunne være tema i kontaktmøter mellom nivåene, sannsynligvis ifm. budsjettprosessen.

Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet

Vurderes likt som i modell 1.

Selv om organet er en del av RDNK, vil prostifellesrådet får legitimitet fra det lokale ved at det i hovedsak settes sammen av medlemmer fra menighetsrådene.

Menighetsrådets oppgaver og ansvar

Vurderes likt som i modell 1, men med følgende forskjell:

Det må tas stilling til om Kirkemøtets organiseringskompetanse hjemler adgang til å legge innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten til menighetsrådet. Dersom dette ikke er mulig kan Kirkemøtet legge oppgaven til prostifellesrådet som organ for RDNK.

Daglig ledelse

Vurderes likt som i modell 1, bortsett fra at modell 2 åpner for at et annet organ i RDNK enn prostifellesrådet kan ha siste ord i tilsettingen av prosten, for eksempel bispedømmerrådet. Dette vil i så fall være en likeartet løsning som den som gjelder på bispedømmenivå, der stiftsdirektør tilsettes av bispedømmerrådet mens biskop tilsettes av Kirkerådet.

Hovedutvalget mener at det bør være prostifellesrådet som også i denne modellen tilsetter den daglige ledelsen inklusive prosten.

Bispedømmenivået

Bispedømmenivåets ansvar og oppgaver avhenger av hva Kirkemøtet ser som mest hensiktsmessig. Kirkemøtet kan velge å legge noen arbeidsgiverfunksjoner for prestene til bispedømmenivået, som for eksempel at biskopen vil kunne være definert som øverste leder av prestetjenesten og andre kirkefaglige stillinger i bispedømmet, ansvar for å tilby ansatte arbeidsveiledning (ABV) og ansvar for oppfølging av arbeidsmiljøundersøkelser ovenfor prostifellesrådene. Kirkemøtet kan imidlertid også velge å legge alle arbeidsgiverfunksjonene til prostifellesrådet, og da blir bispedømmenivåets ansvar og oppgaver tilnærmet like som i modell 1.

Det nasjonale nivået

Kirkemøtets rolle som øverste styrende organ i trossamfunnet vurderes som styrket sammenlignet med i dag, ved at RDNK v/Kirkemøtet i tillegg til å være arbeidsgiver for prestene, også blir arbeidsgiver for andre kirkelig tilsatte. Det gir andre virkemidler og muligheter for styring. Modellen vil bl.a. sannsynligvis også kunne gi Kirkemøtet hjemmel til å beslutte felles nasjonale HMS-systemer, nasjonale lønns- og personalsystemer og nasjonale systemer for medbestemmelse for alle ansatte i Den norske kirke, i kraft av rollen som øverste arbeidsgiverorgan. Modellen åpner for en plassering av arbeidsgiverfunksjoner og systemer ut fra hensiktsmessighet.

8.3 MODELL 3: DELEGASJON AV ARBEIDSGIVERFUNKSJONER FRA RDNK TIL PROSTIFELLESRÅD

Ansvar og myndighet for prostifellesrådet

Prinsippene for rettslig tilknytning, økonomisk grunnlag og virksomhetsområde for prostifellesrådet i modell 3 er beskrevet i avsnitt 7.4.3. Prostifellesrådet vil i denne modellen være et fellesorgan for soknene på samme måte som i modell 1, men vil i tillegg utøve arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene med grunnlag i delegasjon.

Hovedutvalget har valgt å fokusere på en variant der prostifellesrådet i praksis utøver de fleste arbeidsgiverfunksjoner for alle som arbeider lokalt. Delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene fra RDNK til prostifellesrådene fastsettes av Kirkemøtet. RDNK beholder det formelle arbeidsgiveransvaret for menighetsprestene. Delegasjonen fratras ikke RDNK for det ansvaret det er å være arbeidsgiver, noe som innebærer at RDNK bl.a. ikke vil

8 Sammenstilte modeller

kunne delegere fra seg et mulig erstatningsansvar Den nærmere fordelingen av oppgaver og myndighet er redegjort for i tabellen nedenfor.

Modell 3 innebærer at atskillig myndighet delegeres fra RDNK til kirken lokalt, noe som bidrar til en vertikal sammenheng i kirken. Behovet for sammenheng kan et stykke på vei håndteres gjennom rammebetingelser for delegasjonen, men for øvrig vil den være lik modell 1 når det gjelder konsekvenser og behov for tiltak. Til tross for omfattende delegasjon vil modellen kunne score noe svakere enn modell 1 og 2 når det kommer til prinsippet om at roller, ansvar og myndighet i organisasjonen skal være tydeliggjort og følge hverandre. Grunnen til dette er at modellen, til tross for forslag om omfattende delegasjon, i stor grad viderefører dagens løsning med to formelle arbeidsgivere for de som arbeider lokalt i kirken. Det mest relevante tiltaket her vil være å utvikle et delegasjonsreglement som kan klargjøre roller og ansvar.

Også i denne modellen vil det fra tid til annen kunne være behov for å omdisponere midler til prestestillinger mellom prostiene, f.eks. ved etablering av nye lokalsamfunn eller omfattende fraflytting. Dette kan også ha sammenheng med at prestene som et utgangspunkt vil ha rettigheter og plikter i et større virksomhetsområde enn prostifellesrådet. Prinsipper for omdisponering og tilhørende rutiner kan reguleres i kirkeordningen, eventuelt i et delegeringsreglement eller og vil være tema i kontaktmøter mellom nivåene, sannsynligvis ifm. budsjettprosessen.

Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet

Vurderes likt som i modell 1.

Menighetsrådets oppgaver og ansvar

Vurderes likt som i modell 1 med følgende unntak:

Når det gjelder innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten vil dette ansvaret som et utgangspunkt bli igjen hos RDNK, slik at oppgaveansvar og arbeidsgiveransvar følges ad. På samme måte som RDNK kan delegere arbeidsgiverfunksjoner til prostifellesrådet som organ for soknet, kan RDNK også delegere utøvelsen av de oppgaver som innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten innebærer til menighetsrådet, slik at menighetsrådet i praksis får et helhetlig innholdsansvar.

Daglig ledelse

Vurderes likt som i modell 1, men det er behov for å klargjøre følgende:

I modellen kunne man se for seg at også prosten beholdt sitt formelle ansettelsesforhold i RDNK på samme måte som menighetsprestene. I den grad prosten har en del av den daglige ledelse, må prostifellesrådet tilsette prosten. Det skyldes at det normalt er det respektive kirkelige styringsorgan (rådet) som i dag er arbeidsgiver for egen daglige leder og øvrige medarbeidere underlagt denne. Daglig leder representerer virksomheten i det daglige, og prostifellesrådet må derfor selv inneha styrings- og instruksjonsretten over daglig leder, inkludert både tilsetnings- og oppsigelsesmyndighet. Utvalget har derfor ikke sett det som en aktuell løsning at et organ for RDNK skulle ha et formelt ansettelsesforhold for prosten når prostifellesrådet er et organ for soknet. Samtidig må biskopen eller den denne utpeker ha en rolle i tilsettingsprosessen.

Bispedømmenivået

Vurderes likt som i modell 1, bortsett fra at det i modell 3 er RDNK v/Kirkemøtet som beslutter hvilket organ i RDNK som skal forvalte den formelle arbeidsgiverrollen overfor prestene. Dersom denne rollen legges til bispedømmenivået, bør det vurderes om bispedømmet skal gis noen form for myndighet knyttet til omdisponering av prestestillinger mellom prostifellesrådene. Dette blir særlig viktig dersom virksomhetsområdet for prestatjenesten er RDNK.

Det nasjonale nivået

En mer funksjonell oppgavefordeling med mer tid til kjerneoppgaver lokalt og mindre dobbeltarbeid administrativt, kan oppnås ved å legge en del styringsoppgaver nasjonalt, eller ved å samle oppgaveløsning på et nasjonalt nivå. Mulighetene for dette vurderes i hovedsak likt som i modell 1.

8 Sammenstilte modeller

8.4 OPPSUMMERING AV DE TRE MODELLENE

Nedenfor følger en sammenstilling av hvordan oppgaver og myndighet fordeles i de tre modellene. Oversikten er ment som en overordnet fremstilling. Innholdet vil måtte gjennomgå og kvalitetssikres i detalj før en ny kirkeordning utformes.

Tabell 8.1 Oppsummering av de tre modellene

| Tema | Modell 1 | Modell 2 | Modell 3 |
|--|---------------|----------------------------------|---|
| PFR er organ for soknet | Ja | Ja | Ja |
| PFR er organ for RDNK | Nei | Ja | Nei (delegert) |
| Økonomiforvaltning tilligger PFR | Ja | Ja | Ja |
| Kirkebyggforvaltning tilligger PFR | Ja | Ja | Ja |
| Lokal gravplassmyndighet | Ja | Ja | Ja |
| Samarbeid med kommunen | Ja | Ja | Ja |
| Kommunalt tilskudd håndteres av | PFR | PFR | PFR |
| Statlig tilskudd håndteres av | PFR | PFR | PFR |
| PFR kan forplikte RDNK ut over ressursrammene | Nei | Ja | Nei |
| Formelt arbeidsgiveransvar for prester | PFR | RDNK | RDNK |
| Formelt arbeidsgiveransvar for andre | PFR | RDNK | PFR |
| PFR utøver arbeidsgiverfunksjoner for alle | Ja | Ja | Ja |
| Innholdsansvar for menighetsprestetjenesten | MR | MR alternativt PFR ⁸⁴ | RDNK delegert til MR |
| PFR utøver arbeidsgivers styringsrett | Ja | Ja | Ja ⁸⁵ |
| Styringsretten må avstemmes mot biskopens tilsyn | Ja | Ja | Ja |
| PFR tilsetter alle, inkl. prester | Ja | Ja | Ja |
| Suspensjon/oppsigelse/avskjed | PFR | PFR | PFR |
| Rettslig adgang til omdisponering av stillinger mellom prostier | Krever tiltak | Ja | Ja for prester + Krever tiltak for øvrige |
| Virksomhetsområde prester | Prostiet | Hele RDNK | Hele RDNK |
| Virksomhetsområde øvrige | Prostiet | Hele RDNK | Prostiet |
| PFR har lønnsplikt | Ja | Ja | Ja |
| PFR har plikt til forsvarlig arbeidsmiljø | Ja | Ja ⁸⁶ | Ja |
| PFR har plikt til likebehandling m.m. | Ja | Ja | Ja |
| PFR har plikt til individuell tilrettelegging | Ja | Ja | Ja |
| PFR påser at det tas ut ferie og fritid | Ja | Ja | Ja |
| PFR har ansvar for opplæring og utvikling | Ja | Ja | Ja |
| PFR har omsorgsplikt for de tilsatte | Ja | Ja | Ja |
| PFR har ansvar for medbestemmelse | Ja | Ja | Ja |
| PFR har ansvar for varslings-/ytringsfrihet | Ja | Ja | Ja |
| PFR rapporterer overfor det offentlige mv. | Ja | Ja | Ja |
| Prostimøte | Ja | Ja | Ja |
| Biskopens tilsyn og arbeidsgivers oppfølging ⁸⁷ | Mulig | Mulig | Mulig |
| Felles nasjonale systemer (internkontroll, HMS, personvern, tjenesteleveranser etc.) | Mulig | Mulig | Mulig |

⁸⁴ Avhenger av rekkevidden av Kirkemøtets organiseringskompetanse, se avsnitt 7.4.2

⁸⁵ I samsvar med delegasjonen av arbeidsgiverfunksjonene

⁸⁶ Vil avhenge av hvilken myndighet og ansvar som plasseres på prostifellesrådsnivå innenfor RDNK. Øverste leder i RDNK kan ikke fraskrive seg ansvaret.

⁸⁷ Det vil være mulig å få til begge deler i alle modeller, men behovet for formaliserte ordninger vurderes størst i modell 1. I modell 2 kan dette i større grad løses ved fordeling av ansvar og myndighet mellom nivåene mens det i modell 3 vil kunne uttrykkes i et delegeringsreglement.

DEL 3: VURDERINGER OG ANBEFALINGER



Kantorvigsling i Heggen kirke i Tunsberg bispedømme. Foto: Bo Mathisen/Den norske kirke

9 Måloppnåelse

9 MÅLOPPNÅELSE

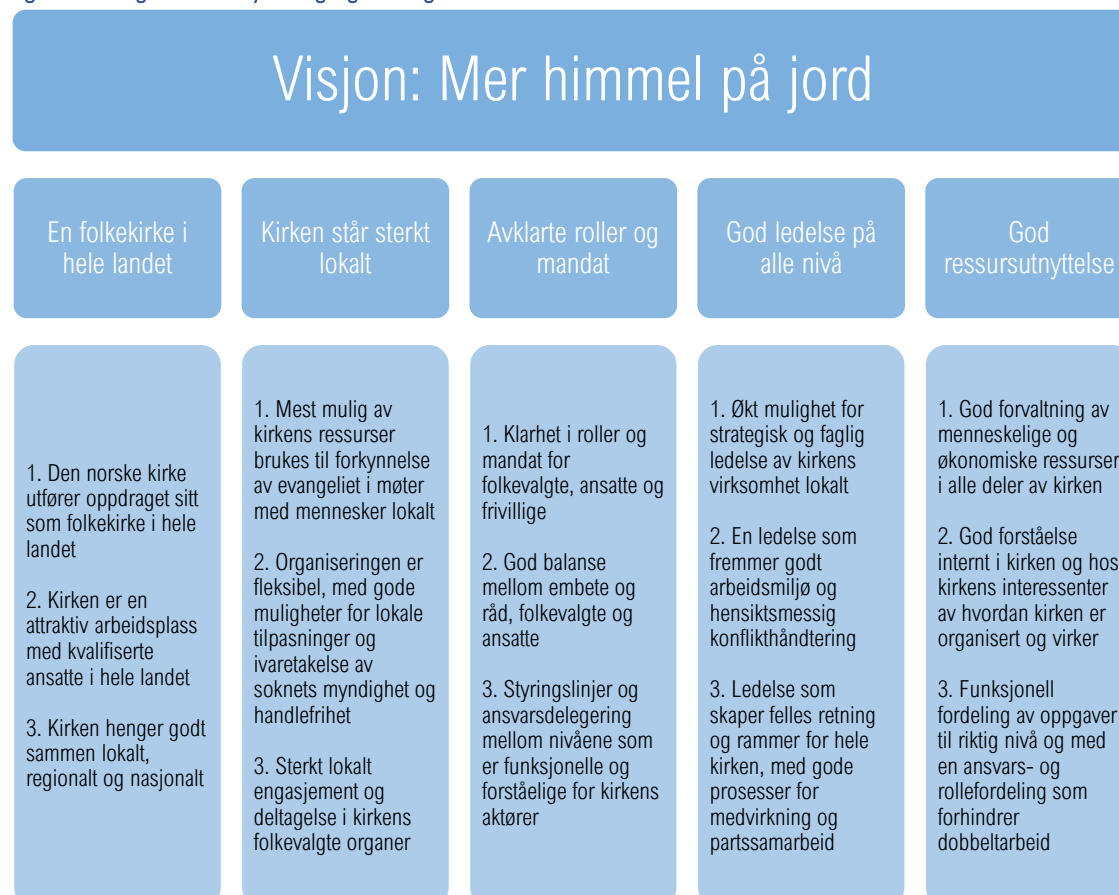
9.1 INNLEDNING

Kirkerådet har fastsatt ti mål for arbeidet med ny kirkelig organisering. Hovedutvalget har videreutviklet disse målene, som beskrevet i avsnitt 2.3. Hovedutvalgets mål er at ny kirkelig organisering skal bidra til at Den norske kirke i årene som kommer vil være «en folkekirke i hele landet» som «står sterkt lokalt», har «avklarte roller og mandat», «god ledelse på alle nivå», og «god ressursutnyttelse». Innholdet i målene er deretter konkretisert til tre *delmål* for hvert av de fem målene, se Figur 9.1. De totalt 15 delmålene beskriver til sammen alle de viktigste målene med ny organisering.

Hovedutvalget har vurdert hvordan utvalgets forslag kan ventes å bidra til å realisere de ulike målene. Forventet måloppnåelse har betydning for om det bør gjøres endringer fra dagens organisering, og hvilke endringer som eventuelt bør gjøres. Den faktiske måloppnåelsen vil blant annet avhenge av hvordan modellene implementeres. Analysene er gjort i tråd med anbefalingene i det statlige økonomistyringsregelverket med utredningsinstruksen, og er for en stor del basert på arbeidet til konsulentfirmaet PwC, se deres rapport i vedlegg 7. Forslagenes økonomiske konsekvenser, arbeidsrettslige konsekvenser mv. er beskrevet i kapittel 11.

I analysene av måloppnåelse er forslagene hele tiden vurdert opp mot å skulle videreføre dagens organisering. Når det står at «Modell 1 har følgende konsekvenser ...», menes dermed at dette er konsekvensene av å innføre Modell 1 sammenliknet med å videreføres dagens organisering. Modell 1-3 viser til de tre modellene i kapittel 8.

Figur 9.1 Mål og delmål for ny kirkelig organisering



9 Måloppnåelse

9.2 VURDERINGER AV MODELLENES MÅLOPPNÅELSE

Alle modellene ventes å gi betydelig høyere måloppnåelse enn dagens organisering. Dette er fordi alle modellene innebærer å samle arbeidsgiveransvaret lokalt i nye, større prostifellesråd, og begge disse endringene kan ventes å gi bedre måloppnåelse.

For enkelte mål og delmål er det likevel store forskjeller. Modell 1 vil blant annet gi høyere måloppnåelse på å legge til rette for at kirken står sterkt lokalt, mens 2 modell vil bedre legge til rette for en ledelse som skaper en felles retning. Modell 3 tar opp i seg aspekter fra begge de andre modellene.

Hvilken modell som vurderes som best, vil dermed avhenge av hvilke mål som anses som viktigst, og hvordan ulike hensyn veies mot hverandre.

9.2.1 En folkekirke i hele landet

Målet er formulert som følger: «Den norske kirke er en kirke som er til stede i hele landet og oppfyller samfunnsoppdraget om å være folkekirke. Over hele landet er kirken en attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte ansatte. Den norske kirke formidler evangeliet gjennom ord og handling, og er med på å forvalte den kristne kulturarven.» Målet har tre delmål: Organiseringen legger til rette for at «Den norske kirke utfører oppdraget sitt som folkekirke i hele landet», at «kirken er en attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte ansatte i hele landet» og at «kirken henger godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt».

Den norske kirke utfører oppdraget sitt som folkekirke i hele landet

Den norske kirkes oppdrag som folkekirke favner bredt, og handler blant annet om å forkynde evangeliet, tjene og møte mennesker i alle slags livssituasjoner og skape felleskap gjennom gudstjenester, undervisning, misjon og diakonalt arbeid. Kirkens oppdrag handler også om å være der folk bor og lever i hele landet, se nærmere beskrivelse av kirkens oppdrag i avsnitt 3.2. Dette delmålet er dermed det mest grunnleggende av de alle.

Alle modellene er vurdert til å gi en høyere måloppnåelse enn dagens situasjon. Utvalgets forslag til ny kirkelig organisering forventes å legge bedre til rette for at Den norske kirke skal kunne utføre oppdraget sitt som folkekirke, enn dagens organisering. Det å opprette prostifellesråd og la utøvelsen av arbeidsgiveransvar skje her, antas å ha en positiv effekt på flere av utfordringene ved dagens situasjon beskrevet i avsnitt 4.2. Prostifellesrådet vil ha bedre mulighet til å tilby ansatte heltidsstillinger, større fagmiljø og mindre sårbare arbeidsplasser, og har potensial til å forvalte ressurser på en bedre måte. Felles utøvelse av arbeidsgiveransvaret vil gjøre det lettere å unngå dobbeltarbeid og ulik styring og prioritering. Det er stor grunn til å tro at disse faktorene påvirker kirkens mulighet til å utføre oppdraget som folkekirke i hele landet.

Kirken er en attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte ansatte i hele landet

De to store endringene fra dagens situasjon, med opprettelsen av prostifellesråd og felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner, ventes å gjøre kirken til en mer attraktiv arbeidsplass. Virkningene er i stor grad uavhengig av modell for arbeidsgiverorganisering, fordi de følger av at det blir flere heltidsstillinger, større fagmiljø, mindre sårbare arbeidsplasser og felles styring og prioritering.

Alle modellene er vurdert til å gi en høyere måloppnåelse enn dagens situasjon, men modell 2 gir en noe høyere måloppnåelse enn de andre to. Modell 2 vurderes å gi særlig god måloppnåelse på dette delmålet, fordi denne modellen legger bedre til rette for å la strategiske HR-tjenester være likt på tvers av trossamfunnet og gir større frihet til å definere hvilket nivå i organisasjonen det er mest hensiktsmessig å bygge opp spesialistkompetanse.

Kirken henger godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt

Likt for alle modellene er at prostifellesrådet representerer en bedring fra dagens situasjon med tanke på å en sammenhengende kirke. Prostifellesrådet vil kunne bidra til økt sammenheng mellom ulike sokn innad i prostiet, og derfor bidra til en styrket måloppnåelse for alle modeller. Også tydeliggjøring av biskopens tilsyn vil bidra til en mer sammenhengende kirke.

9 Måloppnåelse

Ulik organisering av arbeidsgiveransvaret gjør at de ulike modellene oppnår ulik måloppnåelse på dette delmålet. I modell 1 brytes den geistlige arbeidsgiverlinjen som bidrar til sammenbinding fra nasjonalt til regionalt og lokalt nivå, noe som svekker den vertikale sammenbindingen fra dagens situasjon. Sammen med de modelluavhengige positive endringene beskrevet over, betyr det at dette at måloppnåelsen i modell 1 ikke er betydelig høyere enn dagens situasjon. For modell 2 vil det at det formelle arbeidsgiveransvaret for alle er samlet nasjonalt og at det går en arbeidsgiverlinje fra nasjonale til det regionale og lokale nivået, representere en styrking av den vertikale sammenbindingen. Derfor gir modell 2 en vesentlig høyere måloppnåelse enn dagens situasjon for dette delmålet. I modell 3 er det kun det formelle arbeidsgiveransvaret for prestene som går på tvers av nivåer, ikke veldig forskjellig fra i dag. Sammen med de modelluavhengige positive konsekvensene oppnår derfor modell 3 en noe høyere måloppnåelse enn dagens organisering, men ikke like høy som modell 2.

9.2.2 Kirken står sterkt lokalt

Målet er formulert som følger: «Soknet er den kirkelige grunnenhet. Det er lokalt at kirken deler evangeliet og får nære møter med medlemmer, frivillige og de som søker kirkens tjenester. Fleksible strukturer sikrer lokalt handlingsrom innenfor nasjonale rammer, slik at kirken til enhver tid er godt tilpasset lokale forhold.» Målet er operasjonalisert med tre delmål: Organiseringen legger til rette for at «mest mulig av kirkens ressurser brukes til forkynnelse av evangeliet i møter med mennesker lokalt», at «organisasjonen er fleksibel, med gode muligheter for lokale tilpasninger og ivaretagelse av soknets myndighet og handlefrihet» og «sterkt lokalt engasjement og deltagelse i kirkens folkevalgte organer».

Mest mulig av kirkens ressurser brukes til forkynnelse av evangeliet i møter med mennesker lokalt

Ny organisering vil gjøre det mulig å bruke mer av kirkens ressurser til forkynnelse av evangeliet lokalt. Færre organer gir mindre ressursbruk på administrasjon og ledelse, og felles arbeidsgiveransvar gir mindre ressursbruk på samordning mellom arbeidsgiverlinjene. Ny organisering vil frigjøre ressurser, og det antas ikke å være store forskjeller mellom modellene. Hvor mye ressurser som faktisk vil bli frigjort, og hvor mye av disse ressursene kirken får beholde, er usikkert og vil blant annet være avhengig av hvordan ny organisering blir implementert.

Organiseringen er fleksibel, med gode muligheter for lokale tilpasninger og ivaretagelse av soknets myndighet og handlefrihet

Hovedutvalgets forslag viderefører flere elementer som sikrer fleksibilitet og mulighet for lokale tilpasninger. På prostinivå legges det opp til stor lokal frihet i utformingen av ordning for daglig ledelse, og en viss fleksibilitet i sammensetningen av prostifellesrådet. Det enkelte sokn vil dessuten ha frihet til å bestemme størrelse på menighetsråd og hvilke prioriteringer som gjøres i menighetsarbeidet.

Modell 1 er den modellen som gir størst lokal handlefrihet. Det er fordi prostifellesrådet da vil være et organ for soknet og mest myndighet vil ligge til soknet, enten ved prostifellesrådet eller menighetsrådet. Modell 2 legger større myndighet til RDNK, slik at mulighetene for lokale tilpasninger svekkes. Modell 3 vil ligge mellom modell 1 og 2 med tanke på muligheter for lokale tilpasninger. Selv om valg av arbeidsgivermodell vil kunne påvirke mulighetene for lokale tilpasninger, foreslår hovedutvalget flere trekk som gir en grunnleggende fleksibilitet i organisasjonen. Dette påvirker alle modellene i positiv retning.

Sterkt lokalt engasjement og deltagelse i kirkens folkevalgte organer

For å ivareta og styrke et lokalt engasjement og deltagelse i kirkens folkevalgte organer er det viktige at de folkevalgte har reell innflytelse over viktige og relevante beslutninger for kirken. Et fellesråd på prostinivå gjør at beslutninger tas lenger unna hvert enkelt menighetsråd. Det kan oppleves fjernere fra menighetene og livet lokalt enn et fellesråd på kommunenivå, som i dag. Dette kan svekke det lokale folkevalgte engasjementet, i alle de tre modellene. Som et kompenserende tiltak er det foreslått et årlig prostimøte for menighetsrådsmedlemmer. Dette kan styrke innflytelsen til hvert enkelt menighetsrådsmedlem og bidra til å øke engasjement og deltagelse.

9 Måloppnåelse

I modell 1 og 3 får menighetsrådet overført eller delegert innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten. Dette er med på å styrke menighetsrådets betydning og legger derfor bedre til rette for et sterkere lokalt engasjement enn dagens organisering. I modell 2 er det noe usikkerhet knyttet til om innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten kan legges til menighetsrådet. Det gjør at modell 2 har noe mer usikkerhet heftet ved seg på dette punktet.

9.2.3 Avklarte roller og mandat

Målet er formulert som følger: «Den norske kirke har både folkevalgte, frivillige og ansatte som bidrar til drift og utvikling av kirken. Alle disse opplever trygghet i rollen ved at det er definert hvilken rolle og hvilket mandat den enkelte har. Strukturen har et godt samvirke mellom embete og råd, og sammensetningen av ulike organ er gjennomtenkt og begrunnet.» Målet er operasjonalisert med tre delmål: Organiseringen legger til rette for «klarhet i roller og mandat for folkevalgte, ansatte og frivillige», «god balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte» og «styringslinjer og ansvarsdelegering mellom nivåene som er funksjonelle og forståelige for kirkens aktører».

Klarhet i roller og mandat for folkevalgte, ansatte og frivillige

Felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner for de ansatte i lokalkirken vil gjøre de ansattes roller og mandat tydeligere enn med dagens organisering. Det vil ikke lenger være ulike arbeidsgivere som kan ha ulike prioriteringer, og det vil bli tydeligere hvem det skal rapporteres til. Dette vil øke måloppnåelsen i alle modeller. Også folkevalgte kan få tydeliggjort sine roller og mandater i forbindelse med etableringen av prostifellesrådene og den foreslåtte gjennomgangen av bispedømmerrådets ansvarsområder. I modell 2 introduseres riktignok en klarhet ved at prostifellesrådet vil være et organ for soknene i saker som gravplass og kirkebygg, mens det vil være et organ for RDNK i arbeidsgiver spørsmål. De praktiske konsekvensene av dette er imidlertid ikke opplagte.

God balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte

Alle de tre modellene viderefører balansen mellom embete og råd, og styrker balansen mellom folkevalgte og ansatte noe. Embete og råd-prinsippet videreføres på alle de samme kirkelige nivåene som vil videreføres i en ny organisering. Kirkelig fellesråd, hvor embete og råd-prinsippet ligger til grunn, blir ikke videreført, men vil erstattes av prostifellesrådet. Her vil også embete og råd-prinsippet videreføres. Det er derfor ikke noen vesentlige endringer i balansen mellom embete og råd, men videreføring av den balansen som ligger til grunn i dagens organisering.

Balansen mellom folkevalgte og ansatte blir mer tydeliggjort i en ny organisering, uavhengig av modell. Det er fordi dagens prostinivå ikke har et folkevalgt organ. Dagens prostinivå vil erstattes med prostifellesrådet som både vil ha et folkevalgt organ og være et nivå med ansatte. Denne endringen gjør at alle kirkens nivåer både har folkevalgte og ansatte, og vil representere en noe forbedret balanse mellom folkevalgte og ansatte, sammenlignet med dagens situasjon.

Styringslinjer og ansvarsdelegering mellom nivåene som er funksjonelle og forståelige for kirkens aktører

Dette er et punkt hvor varierende faktorer har ulike konsekvenser i modellene, men alle representerer en bedring fra dagens situasjon. I modell 1 vil prostifellesrådets ansvar være tydeliggjort, og styringslinjene fra soknene vil ligne på hvordan relasjonen mellom sokn og fellesråd i dag. Dette vil gi en struktur som både er mer forståelig og funksjonell. I modell 1 vil likevel en usikkerhet om kirkemøtets myndighet og rolle bli forsterket. Hvis arbeidsgiveransvaret for alle legges til prostifellesrådet, som er forankret i soknene, forsterker dette klarheten om hvilken myndighet da Kirkemøtet har over soknene og prostifellesrådet, for eksempel i arbeidet med felles strategier for kirken. I modell 2 snus dette på hodet. Prostifellesrådet vil da være et organ for soknene på noen områder, mens det vil være et organ for RDNK på andre. Det kan bidra til klarhet i styringslinjer og ansvar. Kirkemøtets myndighet vil på den annen side bli tydeliggjort når arbeidsgiveransvaret for alle kirkens ansatte ligger til RDNK. I modell 3 vil prostifellesrådet få sin myndighet fra soknene, mens arbeidsgiveransvaret for menighetsprestetjenesten delegeres fra RDNK til prostifellesrådet. Prostifellesrådet vil utøve arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene, men de vil fortsatt være formelt ansatt i RDNK. Kirkemøtets myndighet vil verken være betydelig styrket eller svekket sammenlignet med dagens situasjon.

9 Måloppnåelse

9.2.4 God ledelse på alle nivå

Målet er formulert som følger: «Kirken har god, strategisk, folkevalgt og faglig ledelse på alle nivå, slik at kirkens ansatte har det bra på jobb og får brukt sin kompetanse. Frivillige opplever god oppfølging og involvering. Nasjonal ledelse gir retning og rammer for hele kirken, og bidrar til at kirken henger sammen lokalt, regionalt og nasjonalt. Det er et velfungerende strategiarbeid mellom nivåer, og prosesser for medvirkning.» Målet er operasjonalisert med følgende tre delmål: Organiseringen skal legge til rette for «økt mulighet for strategisk og faglig ledelse av kirkens virksomhet lokalt», «en ledelse som fremmer godt arbeidsmiljø og hensiktsmessig konflikthåndtering» og «ledelse som skaper felles retning og rammer for hele kirken, med gode prosesser for medvirkning og partssamarbeid».

Økt mulighet for strategisk og faglig ledelse av kirkens virksomhet lokalt

Opprettelsen av prostifellesråd vil gi økt mulighet for strategisk og faglig ledelse av kirkens virksomhet lokalt, sammenliknet med dagens fellesråd. Når soknenes ressurser samles på færre enheter blir det lettere å se hele prostiet i sammenheng, og å sette av ressurser til prostiets egne strategiske prioriteringer utover lovpålagte oppgaver. Flere ansatte gir større fagmiljøer og rom for mer faglig ledelse innad i prostiet. Endringene vil være særlig merkbare for de gruppene som i dag er ansatt i små fellesråd. Også felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner gir økt mulighet for strategisk og faglig ledelse, fordi det ikke lenger vil være nødvendig å koordinere med en annen arbeidsgiver.

Modell 1 gir høyere måloppnåelse enn de andre fordi prostifellesrådet her vil være et organ for soknene, og arbeidsgiver for alle ansatte som jobber lokalt. Med det formelle og reelle arbeidsgiveransvaret for alle vil det være størst mulighet for å lede prostiet strategisk og faglig. I modell 2 vil RDNK være arbeidsgiver, og vil dermed også ha mulighet for å legge føringer for den strategiske og faglige ledelsen i prostiene. I modell 3 legges det opp til en bred delegasjon, slik at prostifellesrådet vil ha det reelle arbeidsgiveransvaret for alle. Dermed vil mulighetene for strategisk og faglig ledelse lokalt være større enn i dag.

En ledelse som fremmer godt arbeidsmiljø og hensiktsmessig konflikthåndtering

Ved å samle utøvelsen av arbeidsgiveransvaret lokalt blir det betydelig lettere å håndtere konflikter enn i dagens organisering, fordi de som er i konflikt vil ha én felles leder med beslutningsmyndighet over begge. Én felles ledelse gjør også at de ansatte slipper å forholde seg til ulike prioriteringer og mål. Begge deler antas å legge bedre til rette for et godt arbeidsmiljø enn dagens organisering. De positive konsekvensene på dette punktet gjelder likt for alle de tre modellene for arbeidsgiverorganisering, men vil naturlig nok avhenge av den daglige ledelsen både på prostinivå og på den enkelte arbeidsplass.

Ledelse som skaper felles retning og rammer for hele kirken, med gode prosesser for medvirkning og partssamarbeid

Modellene gir noe ulik måloppnåelse for dette delmålet. I modell 1 legges mye myndighet lokalt, og det kan gjøre det vanskeligere å få til en ledelse som skaper felles retning og rammer for hele kirken. Modell 2 legger bedre til rette for dette, fordi mer myndighet legges nasjonalt. Modell 3 gir ikke nødvendigvis noen endringer fra dagens situasjon på dette punktet. Alle modellene legger til rette for at medvirkning og partsamarbeid skal skje på mer tilfredsstillende måte enn med dagens fellesråd, fordi større fellesråd kan gjøre det enklere å styrke de kanalene dette skjer igjennom.

9.2.5 God ressursutnyttelse

Målet er formulert som følger: «For å nå bredest mulig ut med kirkens budskap brukes menneskelige og økonomiske ressurser på best mulig måte. På denne måten er man i kirken gode forvaltere ved å unngå dobbeltarbeid, samle kompetanse og frigjøre ressurser til kirkelig tilstedeværelse lokalt.» Målet er operasjonalisert med tre delmål: «god forvaltning av menneskelige og økonomiske ressurser i alle deler av kirken», «god forståelse internt i kirken og hos kirkens interessenter av hvordan kirken er organisert og virker» og «funksjonell fordeling av oppgaver til riktig nivå og med en ansvars- og rollefordeling som forhindrer dobbeltarbeid».

9 Måloppnåelse

God forvaltning av menneskelige og økonomiske ressurser i alle deler av kirken

Alle modellene vil legge vesentlig bedre til rette for god forvaltning av menneskelige og økonomiske ressurser i kirken enn dagens organisering. Opprettelsen av prostifellesråd og felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner, er utslagsgivende for dette. Færre og større fellestrådsadministrasjoner gjør det mulig å frigjøre ressurser ved at oppgaver og funksjoner samles, samtidig som felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner reduserer behovet for koordinering. Ressursbehovet antas å bli betydelig redusert, se vedlegget fra PwC (vedlegg 7). Grepene gjør det også mulig å tilby flere heltidsstillinger, legge bedre til rette for tverrfaglig samarbeid, drive strategisk og faglig ledelse mv., som gjør det mulig å forvalte de menneskelige ressursene i form av ansatte og frivillige på en bedre måte.

God forståelse internt i kirken og hos kirkens interessenter av hvordan kirken er organisert og virker

Selv om historiske og kontekstuelle forhold legger føringer for hvor enkel kirkens organisering kan være, er det mulig å forenkle organiseringen noe, slik at den blir enklere å forstå for ansatte, folkevalgte, medlemmer, stat, kommune og andre. Forslagene om å gå fra fem til fire nivåer og å samle arbeidsgiveransvaret for ansatte lokalt, gir en enklere og mer forståelig organisasjon uavhengig av hvilken modell som velges for arbeidsgiverorganisering. Modell 3 skiller seg likevel noe negativt ut fordi reell og formell arbeidsgiver her ikke er den samme for menighetsprestene, noe som kan oppleves forvirrende.

Funksjonell fordeling av oppgaver til riktig nivå og med en ansvars- og rollefordeling som forhindrer dobbeltarbeid

Felles arbeidsgiverfunksjoner gjør det lettere å forhindre dobbeltarbeid enn i dagens organisering, og vil være positivt uavhengig av hvilken modell som velges. Også antallet arbeidsgivere har imidlertid stor betydning for dette delmålet. Modell 2 kan antas å gi bedre måloppnåelse enn de andre, fordi én arbeidsgiver gjør det enklere å fordele administrative og andre oppgaver til riktig nivå i den kirkelige organisasjonen, og opprette fellesløsninger for eksempel for lønn og IKT.

10 ANBEFALINGER

Hovedutvalgets arbeid har vist at det er en rekke spørsmål som må vurderes og besvares når ny kirkelig organisering med utgangspunkt i et fellesorgan på prostinivå skal foreslås. Hovedutvalget har i kapitlene foran gjort rede for ulike spørsmål og problemstillinger som til sammen gir tre ulike modeller for arbeidsgiverorganisering og det er gitt en vurdering av hvordan disse modellene møter målene for arbeidet mv. I dette punktet vil utvalget oppsummere sine viktigste anbefalinger basert på mandatet resultatmål til utredningen. For helhetlige modeller vises til kapittehl 8.

1. Prostifellesrådet – formålsbestemmelse, ansvar og oppgaver

Utvalget anbefaler at Kirkemøtet med hjemmel i trossamfunnsloven § 12 andre ledd beslutter at det skal etableres prostifellesråd som skal være arbeidsgiverorgan for alle som arbeider lokalt i kirken. Organet overtar ansvar for oppgaver som fellesrådene i prostiene har i dag og oppgaver som RDNK har i dag knyttet til menighetsprestetjenesten. Prostifellesrådet blir arbeidsgiverorgan for dagens fellesrådsansatte og menighetsprestene. Prostifellesrådet får en tydelig kirkelig profil og hovedutvalget anbefaler at rådet får følgende formålsbestemmelse: «Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet for øvrig».

2. Prostifellesrådet – alternativer for arbeidsgiverorganisering

Utvalget presenterer tre ulike alternativer for arbeidsgiverorganisering, og er delt i spørsmålet om hvilken løsning som er best egnet for å nå målene. Valg av løsning for arbeidsgiverorganisering har også betydning for enkelte andre spørsmål som nevnes eksplisitt nedenfor. Medlemmene i utvalget vurderer alternativ 2 for arbeidsgiverorganisering ulikt når det kommer til spørsmålet om Kirkemøtets organiseringskompetanse gir hjemmel til å vedtak en slik arbeidsgiverorganisering. Det vises her til drøftelsen under avsnitt 7.4.2.

Utvalgsmedlemmer Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud, mener at prostifellesrådet bør være et organ for soknene i prostiet (arbeidsgiveralternativ 1) og hente sin rettslige handleevne derfra og at de ansatte får sitt ansettelsesforhold hos dette organet. Medlemmene legger vekt på at Modell 1 er den modellen som samlet sett best realiserer Kirkemøtets vedtatte mål om å styrke den lokale kirke, noe et stort flertall av soknets organer har bedt om gjennom flere høringer. Den representerer derfor den løsningen for soknene og RDNK som vil kunne samle bredest oppslutning, jfr. utvalgets mandat.

Modellen er den som i størst grad vil sikre fortsatt lokal forankring av Den norske kirke som folkekirke, og det vurderes som vesentlig for å kunne opprettholde og videreutvikle fortsatt god kontakt mellom kirken og den enkelte kommune. Denne kontakten er viktig både i arbeidet med felles utfordringer i lokalsamfunnet, og særlig med tanke på kommunens finansieringsansvar for lokalkirken.

Disse medlemmene legger vekt på at løsningen sikrer at målsettingen om felles arbeidsgiveransvar for alle som arbeider i lokalkirken, blir gjennomført, slik Kirkemøtet har gjort vedtak om, jf. vedtak i sak KM 08/05: «Kirkemøtet mener at det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning».

Løsningen gir kirken en klar og tydelig organisering av arbeidsgiveransvaret, samtidig som den åpner for lokal fleksibilitet i den videre organisering av kirkens virksomhet i prostiet.

Alternativ 1 vil legge bedre til rette for at biskopene kan ivareta sitt pastorale tilsynsansvar overfor kirkens medlemmer i bispedømmet, overfor menighetene og deres styringsorganer og overfor tilsatte og frivillige medarbeidere.

Disse medlemmene mener at modellen vil på en helt ny måte bidra til å få kirken lokalt til å henge sammen; både ved å samle det strategiske styringsansvaret for den lokale kirke økonomi og personalressurser i samme demokratisk valgte organ, og ved at alle ansatte hører til i den samme virksomheten.

10 Anbefalinger

Sammenhengen i hele Den norske kirke ivaretas særlig gjennom biskopens tjeneste for å fremme kirkens enhet, felles læregrunnlag, liturgier og ordninger fastsatt av Kirkemøtet og en felles nasjonal kirkeledelse. Det er også slik at trossamfunnsloven slår fast at Den norske kirke er ett trossamfunn og at soknene ikke kan skilles fra denne.

Den organisatoriske sammenhengen i kirken skapes også gjennom sammensetningen av de demokratiske organene. Dette blir ytterligere styrket dersom utvalgets forslag om sammensetningen av bispedømmerrådet blir vedtatt.

Kirkemøtet beholder myndigheten som er nedfelt i ny trossamfunnslov og vil i langt større grad enn tidligere ha ansvaret for å fastsette felleskirkelige rammer og regelverk, samt myndighet til å fordele tilskudd til lokalt nivå. Rollen som øverste representative organ i Den norske kirke vil med modell 1 bli tydeligere når den frikobles fra å være arbeidsgivere for prestene, som én av flere kirkelige yrkesgrupper. Når det gjelder vedtak om nasjonale planer og satsningsområder, vil Kirkemøtet fortsatt gjøre vedtak på overordnet nivå, som soknene må innrette sin virksomhet etter, innenfor rammene av kirkeordningen.

Konsekvensene for de ansatte i begge linjer er avklart, alle blir virksomhetsoverdratt til ny arbeidsgiver.

Modellen vil gi kirken arbeidsgivere som vil være nære nok til å kunne opptre på vegne av soknene, fordi de vil ha kjennskap til situasjonen i den enkelte menighet. Samtidig blir enhetene store nok til å kunne håndtere administrative og personalmessige oppgaver på en profesjonell måte. Disse medlemmene er trygge på at prostifellesrådene vil ha god kompetanse både når det gjelder det formelle rundt ansettelser, og i oppfølgingen av de ansatte.

Biskop, bispedømmerråd og kirken nasjonalt vil fortsatt bidra til å tilrettelegge for kompetanseutvikling, i samarbeid med arbeidsgivere og de ansattes organisasjoner.

Løsningen vil styrke menighetsrådene ved å legge det samlede virksomhetsansvaret for menighetslivet til menighetsrådet og samtidig nær relasjon til de ansatte i soknene.

Modellen vil som følge av klarhet om ansvarsforhold, forenkle arbeidet med å finne løsninger når det oppstår konflikter i arbeidsmiljøet, og hindre at disse eskaleres til nye organisatoriske nivå.

Disse medlemmene mener at sammenliknet med dagens situasjon vil denne modellen frigi tid og krefter fra administrativt dobbeltarbeid. En vil slippe forhandlinger som følger av at det er to linjer. De frigitte ressursene kan da settes inn i utadrettet arbeid i lokalkirken.

Utvalgets medlemmer Fykse Tveit, Hjorthaug, Müller-Nilssen og Skjelbred mener i likhet med flertallet at prostifellesrådet bør være et organ for soknet, og at det skal samordne arbeidsgiveroppgavene for alle som arbeider i soknet. Prostifellesrådet blir arbeidsgiver for dem som i dag har kirkelig fellesråd som arbeidsgiver, og i praksis for prestene, basert på delegasjon fra RDNK. RDNK beholder det formelle arbeidsgiveransvaret for prestene. Vid delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner for prestene til prostifellesrådene (arbeidsgiveralternativ 3) sørger for felles utøvelse av arbeidsgiveransvaret i praksis for dem som arbeider lokalt. Medlemmene legger vekt på at en slik vid delegasjon er en forutsetning for å gi mulighet for strategisk og faglig ledelse lokalt.

Videre fremheves at modellen legger godt til rette for biskopens faglige ledelse og tilsyn med alle som arbeider i kirken, og for samspill mellom prostiet og bispedømmet i både faglige og økonomiske spørsmål. Særlig vil modellen kunne bidra til hensiktsmessig koordinering på tvers av prostier i temaer knyttet til prioritering av statlige midler til prestatjeneste og kompetanseutvikling.

Disse medlemmene legger vekt på at dette alternativet gir god sammenheng mellom rettssubjektene og legger til rette for at prostifellesrådet kan bli et nav som binder sammen kirkeorganisasjonen. En omlegging av organisasjonen som hele dette prosjektet innebærer, kan bli et stort løft for mange lokale enheter. Dette alternativet kan bidra til å styrke de nye prostifellesrådenes muligheter til å løse sine oppgaver, både ved at prostiene kan dra nytte av bispedømmenivåets ressurser og derved unngå å bygge opp kostbar dobbeltadministrasjon, og ved at det sentrale rettssubjektet holdes ansvarlig for å bidra til løsninger.

10 Anbefalinger

Disse medlemmene mener at dette alternativet er det beste nå. Men modellen er også fleksibel og åpner for at endringene kan stadfestes eller revideres etter evalueringer eller endrede rammebetingelser for kirkelig organisering. En omlegging av organisasjonen som hele dette prosjektet innebærer, kan være krevende og gi flere utfordringer enn man ser nå. Medlemmene legger også vekt på at modellen er en naturlig forlengelse av den skrittvis utviklingen av kirkens organisering de siste årene, og at det er naturlig med en kompromissmodell som forholder seg til den to-delte finansieringen og de ulike juridiske enhetene som også i fortsettelsen vil være de formelle rammebetingelsene for kirken.

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at prostifellesrådet bør hente sin rettslige handleevne fra både soknene og RDNK og derved bli et organ for begge typer rettssubjekter, men at det er RDNK som blir arbeidsgiver for de som arbeider lokalt (arbeidsgiveralternativ 2). Medlemmet legger vekt på at denne modellen gir lokalkirken (soknet) og den nasjonale kirke (RDNK) et felles styringsorgan, samtidig som den sikrer avklarte ansvarlinjer gjennom hele kirken. Denne modellen skaper de beste forutsetningene for samhandling mellom kirkens lokale, regionale og nasjonale nivå.

Det avgjørende for prostifellesrådets legitimitet lokalt er ikke hvilket rettssubjekt det er knyttet til, men dets sammensetning. Ved å ha et styringsorgan som opptre på vegne av RDNK som arbeidsgiver i prostiet, men som består av representanter fra soknene, får soknene økt innflytelse over RDNK i forhold til dagens situasjon. Dette beskrives godt i rapporten når det står «Dette innebærer i praksis at det er prostifellesrådet som organ for RDNK som utfører de oppgavene prostifellesrådet som organ for soknet bestemmer at det skal gjøre» (7.4.2, 4. avsnitt.)

Samtidig som modellen sikrer soknenes innflytelse er dette også den modellen der man enklest kan hente ut effektiviseringsgevinster og kvalitetsgevinster ved felles systemer for lønn-, personal og regnskap, felles personalreglement, felles HMS-systemer, HR, rekruttering, og etter- og videreutdanning (EVU) for ansatte, samt etablere relevant felles lederstøtte for ledere på ulike nivå. Dette vil frigjøre tid og ressurser i menighetsrådet og prostifellesrådet til det avgjørende oppdraget om å «vekke og nære det kristelige liv i soknet».

Dette medlem legger også avgjørende vekt på at Den norske kirke fortsatt har behov for å jobbe aktivt for likestilling og mot diskriminering av ansatte med LHBT+-identitet. Hvis arbeidsgiveransvaret er samlet i RDNK så kan man gjøre nasjonale grep som sikrer arbeidet for likestilling og mot diskriminering med en arbeidsgivers myndighet og verktøy.

Modellen etablerer også én arbeidsgiverlinje, og vil dermed løse de utfordringene knyttet til prioriteringer, konflikter og ulikt avtaleverk som er knyttet til de to linjene.

Kirken står ovenfor store rekrutteringsutfordringer særlig knyttet til de vigslede stillingene. Utfordringen er så stor at den må løses gjennom felles nasjonale strategier. Dette medlem viser her til flere gode anbefalinger fra PwC rapporten «Hvordan kan Den norske kirke bli mer attraktiv som arbeidsgiver», og oppfølgingen av rekrutteringsprosjektet i den varslede kirkemøtesaken om «Rekrutteringsstrategi for Den norske kirke» (KR 05/21). Uten en felles nasjonal arbeidsgiver vil kraften i mange av disse tiltakene reduseres til vennlige anbefalinger til selvstendige kirkelige arbeidsgivere.

I denne modellen vil det også være mulig å videreføre at biskopen har en arbeidsgiverrolle, ikke bare for prestene, men for alle, eller deler av de ansatte i bispedømmet. Dette kan gjøres på ulike måter, men dette medlem mener at biskopens rolle bør utvides fra å lede prestatjenesten i bispedømmet til å lede det kirkefaglige arbeidet i bispedømmet. Siden modellen uansett flytter tunge arbeidsgiverfunksjoner til prostifellesrådet vil biskopen ha kapasitet til å kunne ivareta de gjenværende oppgavene for en større gruppe ansatte, og dette vil bidra positivt til likebehandling av de ansatte.

Dette er også den modellen som gir alle ansatte mulighet for medbestemmelse på alle nivåer i kirken. Medbestemmelse sikrer at de ansattes kunnskap og erfaring kommer virksomheten til gode før beslutninger fattes. For de ansatte i fellesrådet vil denne modellen styrke medbestemmelsen ved at man får medbestemmelsesordninger som også omfatter bispedømmet og nasjonalt nivå.

10 Anbefalinger

Dette medlem legger til slutt vekt på at dette er den modellen som har størst omstillingsevne i møte med en eventuell endret finansieringsmodell. Dette medlem mener det er underkommunisert innad i Den norske kirke hvor politisk usikker dagens finansieringsløsning er. Det vises her til at departementet i Prop 130 L (2018–2019) *Lov om tros- og livssynssamfunn* skriver: «Departementet vil derfor mene at det delte finansieringsansvaret mellom stat og kommune ikke nødvendigvis bør videreføres på lengre sikt» (15.5 departementets vurderinger, side 159).

Også komiteens flertall merket seg dette, og samlet seg om følgende merknad: «Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, støtter en videreføring av dagens finansieringsordning, men merker seg at samfunnsendringer kan kreve tilpasning på sikt» (Innst. 208 L (2019–2020), side 22).

Med et synkende medlemstall og den pågående religionspolitiske utviklingen mot likebehandling ser dette medlem det som sannsynlig at den særegne todelte finansieringen for Den norske kirke vil komme under press over tid. Dette medlem ser det som sannsynlig at det neste skrittet vil være at Den norske kirke får en statlig finansiering på linje med andre tros- og livssynsamfunn. I en slik situasjon vil det være meget uheldig om kirken er splittet opp i 90 selvstendige arbeidsgiverenheter.

Delegasjonsmodellen ivaretar delvis noen av dette medlem sine anliggende, og har dette medlem sin sekundære støtte.

3. Sammensetning og valgordning til prostifellesrådet

Hovedutvalget foreslår denne sammensetningen og valgordningen til prostifellesrådet uavhengig av alternativ for arbeidsgiverorganisering:

Tabell 10.1 (Lik som tabell 5.1)

| Representasjon fra | Hvor mange? | Hvordan velges representanten? |
|---|---|--|
| Soknene/menighetsrådene | En representant fra hvert sokn | Representanten velges indirekte av menighetsråd |
| Geistlig linje | En representant | Velges i kraft av embete og avhenger av løsning for daglig ledelse |
| Kommunen(e) (flertallsanbefaling) | En representant (to representanter hvis prostifellesrådet dekker seks eller flere kommuner) | Kommunen(e) velger |
| Samisk representasjon (i prostifellesråd som har sokn som ligger innenfor forvaltningsområdet for samisk språk) | En representant | Avhengig av hvordan samisk kirkeliv er organisert lokalt. |

I tillegg til disse gruppene av representasjon er det aktuelt med en form for representasjon mellom prostifellesrådet og bispedømmerrådet og er nærmere beskrevet i avsnitt 5.8.5.

Utvalget anbefaler at prostifellesrådet kan velge å ha et arbeidsutvalg hvis prostifellesrådet blir for stort.

Når det gjelder spørsmålet om kommunal representasjon vurderes dette likt i alle alternativene for arbeidsgiverorganisering, men utvalget er delt i sin anbefaling: Utvalgsmedlemmene Eide, Fykse Tveit, Halvorsen Hougsnæs, Hjorthaug, Hovind, Langeland, Müller-Nilssen, Solberg, Skjelbred og Sønsterud mener at det bør være kommunal representasjon. Medlemmene legger blant annet vekt på at dette vil være et bidrag til å opprettholde kirkens posisjon i lokalsamfunnet, og at den kommunale representanten vil bidra med sin kompetanse og med sin kontakt inn i det politiske miljøet.

10 Anbefalinger

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at det ikke bør være kommunal representasjon. Dette medlemmet legger avgjørende vekt på de prinsipielle motforestillingene, både det religionspolitiske hensynet til likebehandlingsprinsippet og hensynet til Den norske kirke som selvstendig trossamfunn. Begrunnelsen for dette beskrives nærmere i avsnitt 5.3.4.

Utvalget er delt i synet på stemmeretten til den/de kommunale representanten(e). Utvalgsmedlemmene Eide, Halvorsen Hougnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha full stemmerett i prostifellesrådet. Utvalgsmedlemmene Fykse Tveit, Hjorthaug, Müller-Nilssen og Skjelbred, mener at den/de kommunale representanten(e) skal ha møte- og talerett og ikke stemmerett i prostifellesrådet. Begrunnelsen for dette beskrives nærmere i avsnitt 5.3.4. Når det gjelder spørsmål om hvem som kan være geistlig representant avhenger dette av løsning for daglig ledelse, se punkt 5 nedenfor.

4. Ansvarsdeling mellom menighetsråd og prostifellesråd

Utvalget mener at dagens arbeidsdeling mellom menighetsrådene og fellesrådene bør videreføres som en tilsvarende arbeidsdeling mellom menighetsrådene og prostifellesrådene. Det samme gjelder menighetsrådets adgang til å ansette egne medarbeidere for innsamlede midler. Utvalget anbefaler at det innføres et årlig prostimøte for alle medlemmer i prostiet. Utvalget anbefaler også at menighetsrådets rolle ved tilsetninger av de som arbeider i soknet klargjøres slik at en representant for menighetsrådet tiltrer partssammensatt utvalg med fulle rettigheter ved tilsetting både i prestestillinger og andre stillinger som jobber direkte med de oppgaver menighetsrådet har ansvar for.

Utvalget har i avsnitt 5.4 gitt uttrykk for et ønske om at innholdsansvaret for menighetsprestetjenesten skal legges til menighetsrådet. Dette gjelder da den «restkompetansen» for innhold som ikke er begrenset av biskopens forordning, Kirkemøtets liturgiske bestemmelser og menighetsprestens selvstendighet gitt av ordinasjonen. Dette ansvaret ligger i dag hos RDNK og innholdsansvar for menighetsprestetjenesten og arbeidsgiveransvar for de som utøver den følges at. Utvalget har kommet til at spørsmålet om dette er mulig, og hvordan det eventuelt kan gjennomføres, er avhengig av hvilket alternativ for arbeidsgiverorganisering som velges. I et arbeidsgiver-alternativ 1 foreslår utvalget å plassere ansvaret hos menighetsrådet. I et arbeidsgiveralternativ 2 kan ansvaret plasseres hos menighetsrådet dersom Kirkemøtets organiseringskompetanse gir hjemmel for å beslutte dette, alternativt kan ansvaret plasseres hos prostifellesrådet som organ for RDNK. I arbeidsgiveralternativ 3 må ansvaret formelt sett beholdes hos RDNK, men Kirkemøtet kan beslutte å delegerer utøvelsen av de oppgaver som innholdsansvaret innebærer til menighetsrådet, slik at menighetsrådet i praksis får et helhetlig innholdsansvar.

5. Ordning for daglig ledelse i prostifellesrådet

Ulike ledermodeller

Hovedutvalget presenterer tre alternative ledermodeller som alle kan anvendes i de tre alternativene for arbeidsgiverorganisering. For nærmere beskrivelse av alternativene vises til avsnitt 5.6.6.

Alternativ 1: Enhetlig ledelse med daglig leder og fleksibel rollefordeling

I dette alternativet videreføres både rollen som prost og kirkeverge, og åpner for lokal variasjon i hvem av disse som samtidig skal ha rollen som daglig leder.

Alternativ 2: Daglig leder med prost i stab

Med «enhetlig ledelse» menes her at det er én leder (ikke prost) som rapporterer til prostifellesrådet, og som er øverste ansvarlig for den samlede virksomhet i prostiet. I tillegg stilles det krav i kirkeordningen om at det skal være tilsatt prost i daglig leders stab som på vegne av daglig leder ivaretar det overordnede ansvar for den kirkefaglige virksomhet, alternativt kun prestetjenesten, i prostiet.

Alternativ 3: Daglig ledelse etter modell fra de andre nivåene i kirken

Også dette alternativet videreføres både rollen som prost og kirkeverge. Alternativet er modellert etter strukturen på bispedømmenivået, med to ledere som henter sin legitimitet på ulike måter og til sammen representerer kirkens særpreg. Samme struktur kan ses igjen i det enkelte sokn og på det nasjonale nivået.

10 Anbefalinger

Utvalget har delt seg når det kommer til hva som er anbefalt løsning:

Medlemmene Eide, Halvorsen Hougsnæs, Hovind, Langeland, Solberg og Sønsterud anbefaler alternativ 2. Dette begrunnes med at det sikrer en tydelig plassering av overordnet ansvar som daglig leder på en person. Den sikrer at den øverste daglige leder står ansvarlig overfor prostifellesrådet som valgt demokratisk organ. Derved sikres Den norske kirke fortsatt en tydelig demokratisk forankring av rollen som daglig leder. Den anerkjenner samtidig behovet for kirkefaglig kompetanse i prostifellesrådets administrasjon/ledelse for best mulig å kunne ivareta rådets samlede oppgaver for å bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i soknene

Utvalgsmedlemmene Hjorthaug og Müller-Nilssen foretrekker alternativ 1. Medlemmene mener at enhetlig ledelse bedre støtter opp under målene om avklarte roller og mandat og at dette er viktig både for de ansatte, prostifellesrådet og andre i og utenfor kirken som skal forholde seg til prostiadministrasjonen. Delt ledelse der ledelsen av de kirkefaglige ansatte kommer på siden av den øvrige ledelsen, bærer med seg noe av det som skaper utfordringer i dagens modell, selv om prosten i dette alternativet flyttes inn i fellesorganet og prostens ledelse skulle utvides til å gjelde også andre kirkefaglig ansatte enn prestene.

Utvalgsmedlemmene Enstad, Fykse Tveit og Skjelbred foretrekker alternativ 3. Disse medlemmer legger vekt på at denne modellen svarer på flere behov i prostiet. Denne modellen tvinger ikke rollene som kirkeverge og prost inn i et over- og underordningsforhold, med lar dem møtes med ulike roller i prostifellesrådet. Rådet legger gjennom budsjett, planverk og andre vedtak rammene for begge lederrollene. Tydeligere rolleavklaring mellom kirkeverge og prost kan skje gjennom kirkeordningen, tjenesteordning for prost og lokale vedtak om delegasjon og oppgavefordeling. Sett sammen med den folkevalgte lederen reflekterer denne ledermodellen Den norske kirkens særpreg som demokratisk styrt, der en geistlig linje samvirker med det folkevalgte i rådet. I tillegg anerkjenner modellen behovet for en daglig leder med et hovedansvar for administrative lederfunksjoner.

For ytterligere detaljering av alternativer og begrunnelse vises det til merknaden i avsnitt 5.6.6.

Tilsetting av prost

Ordning for tilsetting av prost i den daglige ledelsen vil kunne avhenge av hvilket alternativ for arbeidsgiverorganisering som velges. I alternativ 1 og 3 for arbeidsgiverorganisering vil prostifellesrådet måtte tilsette både prost og kirkeverge. Når det gjelder alternativ 2 for arbeidsgiverorganisering kan det også være mulig at tilsetting av prost skjer fra bispedømmenivået.

Geistlig representasjon

For å ivareta prinsippet om embete og råd, må den geistlige representanten i prostifellesrådet være en prest. Hovedutvalget mener at prosten ikke kan være geistlig representant i prostifellesrådet i lederalternativ 1 og 2, uavhengig av om prosten er øverste leder eller ikke. I stedet bør biskopen oppnevne en annen geistlig representant. I lederalternativ 3 mener hovedutvalget at det vil være mulig for prosten å være medlem av prostifellesrådet.

Medlemmene Enstad, Fykse Tveit og Skjelbred mener at biskopen kan oppnevne prosten som geistlig representant i prostifellesrådet i modell 1 og 2. Dette vil være mest aktuelt der prosten ikke fyller rollen som daglig leder for prostifellesrådet. Forskjellen til modell 3 vil være at det ikke vil være regelfestet at prosten har denne rollen i hele landet.

6. Biskopens rolle i ledelse av medarbeiderne i prostifellesrådet

Utvalget anbefaler at biskopens tilsyn og ledelse bør tydeliggjøres. Utvalgets flertall foreslår at biskopens tilsynsansvar i hovedsak skiller fra arbeidsgiveransvaret uavhengig av hvilken av de tre arbeidsgiverløsningene som velges. Dersom biskopen ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar, ser utvalget behov for å sikre de nødvendige og tjenlige virkemidler for å utøve biskopens ledelses- og tilsynsansvar på en god måte. Utvalget mener at dette spørsmålet må utredes videre, se avsnitt 5.8.2.

10 Anbefalinger

Utvalgsmedlemmet Enstad mener at biskopen i alle arbeidsgivermodeller bør ha en selvstendig arbeidsgiverrolle ovenfor de spesialprestene som forblir ansatt i bispedømmet (jf. avsnitt 5.10.1). Dette medlem mener videre at biskopen fortsatt skal ha en selvstendig arbeidsgiverrolle i modell 2 og 3. I modell 2 bør denne arbeidsgiverrollen utvides fra at biskopen leder prestedtjenesten til at biskopen leder det kirkefaglige arbeidet i prostiet. I modell 3 vil biskopens arbeidsgiverrolle begrenses til prestene og prostene, og de oppgavene som «henger igjen» som en følge av at arbeidsgiveransvaret for prester og proster forblir i RDNK. Oppgavene knyttet til biskopens arbeidsgiverrolle vil uansett være annerledes enn i dag siden tunge arbeidsgiverfunksjoner vil være flyttet til prostifellesrådet. For nærmere begrunnelse for dette vises det til avsnitt 5.8.2. Dersom biskopens tilsynsansvar skal skilles fra arbeidsgiveransvaret, bør det etter utvalgets syn iverksettes tiltak som gir biskopen de nødvendige virkemidler til å utøve sitt tilsyns- og ledelsesansvar. Tiltakene bør vurderes også dersom biskopen beholder en arbeidsgiverrolle. Tiltak for videre utredning er foreslått i avsnitt 5.8.2.

7. Bispedømmerådenes oppgaver, relasjon til det nye fellesorganet og valgordning

Hovedutvalget legger til grunn at bispedømmenivåets struktur skal videreføres, inkludert bispedømmeråd som valgt organ og bispedømmekontor som sekretariat for biskop og bispedømmeråd. Utvalget foreslår å videreføre bispedømmerådets ansvar for å vekke og nære det kirkelige liv, som på bispedømmenivå særlig vil omfatte strategier, samhandling i bispedømmet, fordeling av midler til stillinger og andre ressurser, og kompetanseutvikling. Bispedømmerådets øvrige roller som godkjenningsinstans, valgmyndighet mv. videreføres også. I alle løsninger for arbeidsgiverorganisering forutsettes det at prostifellesrådet vil få ansvar for de sentrale arbeidsgiverfunksjonene. Det betyr at vil bispedømmerådene vil miste en del av sine oppgaver.

Hovedutvalget ser at bispedømmets rolle i kompetanseutviklingen i Den norske kirke kan styrkes, men mener dette er en tematikk som hører hjemme i en helhetlig gjennomgang av oppgavefordelingen i arbeidet med kompetanseutvikling i kirken. Hva som er hensiktsmessig oppgavefordeling vil til en viss grad avhenge av hvilken modell som velges for organiseringen av arbeidsgiveransvaret. Etter- og videreutdanning bør etter hovedutvalgets syn som hovedregel fortsatt ligge på nasjonalt nivå. Bispedømmenivået vil være viktigere i den øvrige kompetanseutviklingen, i å utvikle og arrangere kurs, fagdager mv. for de ansatte lokalkirken. For å sikre god deltakelse kan det være behov for å gjøre deltakelsen pliktig, og se på prostienes økonomiske insentiver. Bispedømmekontorenes evne til å være sterke kompetansemiljøer for biskopen, jf. anbefaling over, kan avhenge av hvilken løsning som velges for arbeidsgiverorganisering og hvordan denne operasjonaliseres.

Relasjonen til det nye fellesorganet berøres også av forslag til sammensetning av bispedømmeråd. Utvalget legger her frem 3 alternative forslag til sammensetning:

1. Bispedømmerådet består av kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet (inkludert biskopen, samisk representant i de tre nordligste bispedømmene, døvemenighetenes representant i Oslo bispedømme).
2. Bispedømmerådet består av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd i tillegg til biskopen (samt samisk representant og døvemenighetenes representant).
3. Bispedømmerådet består av et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd og kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet (inkludert biskopen, samisk representant og døvemenighetenes representant).

Utvalgets går inn for en sammensetning hvor bispedømmerådet utgjøres av både prostifellesrådsmedlemmer fra det enkelte prosti og kirkemøtemedlemmene (inkludert biskopen, samiske representanter i de tre nordligste bispedømmene og døvemenighetenes representant i Oslo bispedømme) (sammensetning 3). I alle modellene vil det være et behov for felles koordinering, strategi og planer særlig knyttet til fordeling av den økonomiske bevilgningen fra nasjonalt, og for å følge opp Kirkemøtets vedtak om planer og strategier. Et bispedømmeråd som både består av kirkemøtemedlemmene og en representant fra hvert prostifellesråd vil være en arena der man kan skape forståelse og omforente løsninger som tar hensyn til behov på tvers av bispedømmet og mellom kirkens ulike nivåer. Siden medlemmene vil være valgt på forskjellig grunnlag, og antall medlemmer vil variere mellom bispedømmene, og det vil variere hvilken av de to gruppene som er i flertall i rådet, vil noen sider ved dette alternativet måtte utredes videre.

10 Anbefalinger

8. Kirkelig demokrati – sammensetning og valgordninger i øvrige organer

Spørsmålet om sammensetning og valgordning for prostifellesråd og bispedømmeråd følger av punkt 4 og 7.

Utvalget er enige om at det kun bør gjennomføres to direkte valg og at disse bør være til menighetsrådet og Kirkemøtet.

Menighetsråd

Hovedutvalget går inn for å videreføre dagens sammensetning og valgordning til menighetsrådet.

Kirkemøtet

Hovedutvalget mener at Kirkemøtet bør velges med bispedømmet som valgkrets.

De fleste av hovedutvalgets medlemmer mener at antallet folkevalgte medlemmer fra det enkelte bispedømme bør differensieres ut fra en modell som i større grad tar hensyn til antall kirkemedlemmer i bispedømmene, uten å ta stilling til konkrete alternativer. Medlemmet Fykse Tveit vil avvente å ta stilling til dette prinsipielle spørsmålet til det er blitt drøftet nærmere i bispedømmerådene og i Kirkemøtet.

Medlemmene som velges omtales som *folkevalgte medlemmer*, og antallet medlemmer i Kirkemøtet bør være et oddetall, for å unngå stemmelikhet

Hovedutvalget anbefaler at valget av Kirkemøtets folkevalgte medlemmer fortsatt bør velges ved forholdsvalg, hvis det er flere lister, eller flertallsvalg hvis det bare er en liste.

Hovedutvalget mener Kirkemøtet bør bestå av folkevalgte medlemmer og biskopene, i tillegg til samisk representasjon fra de tre nordligste bispedømmene, lederen av Samisk kirkeråd, døvemeninghetenes representant og lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg. Det betyr at hovedutvalget går inn for at de særskilte ordningene med valg av lek kirkelig tilsatt og prest i Kirkemøtet, avvikles, noe som betyr at prester og leke kirkelig tilsatte i alminnelighet vil bli valgbar som folkevalgte medlemmer, med unntak av enkelte stillinger i Kirkerådets sekretariat og ved bispedømmekontorene.

Hovedutvalget går inn for at lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg, valgt av Ungdommens kirkemøte, blir medlem av Kirkemøtet. Hovedutvalget mener at kravet om at minst 20 prosent av kandidatene på listeforslaget bør være under 30 år, bør videreføres.

Kirkerådet

Hovedutvalget går inn for at Kirkerådet består av leder, 15 andre folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet og preses i Bispemøtet, totalt 17 medlemmer. Hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. Preses bør bli medlem av Kirkerådet i kraft av sin stilling, med visepreses som varamedlem. Det bør åpnes for at Kirkerådet kan sammensettes tilnærmet forholdsmessig ut fra valgresultatet, dersom det er ulike nomineringsgrupper ved valget. Dette kan gjøres ved å fastsette at rådet kan velges ved flertalls- eller forholdsvalg eller avtalevalg. Hovedutvalget mener kravet om minst 20 prosent på valglisten må være unge under 30 år, bør videreføres, enten det blir en eller flere lister. Hovedutvalget mener også det må innføres et krav om at kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent i Kirkerådet. Til forskjell fra dagens ordning, må det være et krav om slik representasjon i Kirkerådet etter valgoppgjøret, og ikke bare et krav til kandidatene på valglisten. Hovedutvalget mener også at leder av Samisk kirkeråd, Mellomkirkelig råd og Den norske kirkes ungdomsutvalg fortsatt skal møte i Kirkerådet med tale- og forslagsrett.

Ombudsplikt

Hovedutvalget deler vurderingen til arbeidsgruppe 3 om at den nye ordningen med ombudsplikt, som fikk virkning 1. januar 2021, bør videreføres. Ombudsplikten sender et viktig signal om at kirkemedlemmene har et felles ansvar for å styre kirken, og enhver som er medlem av Den norske kirke som oppfyller aldersvilkåret til valgbarhet, også forventes å kunne bli kalt til å ta del i kirkens felles styringsansvar.

10 Anbefalinger

Rammebetingelser for de folkevalgte i Den norske kirke

Hovedutvalget slutter seg til anbefalingen fra arbeidsgruppe 3 om at det må legges økonomisk til rette for at medlemmer av kirkelige organer får dekket eventuell tapt arbeidsfortjeneste. Det bør også i større grad enn tidligere legges til rette for at møter i kirkelige organer, særlig på regionalt og nasjonalt nivå, kan gjennomføres på en måte som i begrenset grad går kommer i konflikt med medlemmenes arbeidsforpliktelser ved at møter legges til kveldstid eller helger.

11 KONSEKVENSER AV FORSLAGENE

Hovedutvalgets forslag til ny kirkelig organisering kan antas å få en rekke konsekvenser av ulik art. I dette kapittelet gis en overordnet gjennomgang av de økonomiske, administrative og arbeidsrettslige konsekvensene. I tillegg drøftes problemstillinger knyttet til tjenestepensjon og finansiering. Gjennomgangen supplerer beskrivelsen av måloppnåelse i kapittel 9 som beslutningsgrunnlag for den videre prosessen i arbeidet med ny organisering. Vurderingene er basert på den beste informasjonen tilgjengelig innenfor rammene av prosjektet, og må anses som foreløpige. I det videre arbeidet med ny kirkelig organisering må konsekvensene utredes nærmere i lys av en konkretisering av forslagene. Det gjelder også omstillingskostnadene og fordelingen av finansieringsansvaret for omstillingen. Implementeringen av ny organisering er drøftet i kapittel 12.

11.1 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

De økonomiske og administrative konsekvensene av hovedutvalgets forslag er vurdert av konsulentfirmaet PwC, og oppsummeringen her baserer seg i stor grad på deres rapport i vedlegg 7. Oppsummeringen i dette kapittelet er konsentrert om de økonomiske konsekvensene. Det vises til PwCs rapport for en omtale av administrative konsekvenser, og mer detaljerte redegjørelser også for de varige økonomiske konsekvensene.

Noen av de økonomiske og administrative konsekvensene er tilsiktet, og særlig knyttet til målene om god ressursutnyttelse og avklarte roller og mandat, se kapittel 9. Andre konsekvenser kan være mer utilsiktet. Konsekvensene kan inntre umiddelbart etter implementering, eller først på lengre sikt. Som ved andre reformer, kan det ventes betydelige omstillingskostnader i forbindelse med implementeringen, mens innsparinger først kan skje etter at reformen har fått virke, og mulighetene for bedre ressursbruk er tatt i bruk. De budsjettmessige konsekvensene av reformen kan dermed være negative de første årene, men likevel sterkt positive samlet sett.

Flere av konsekvensene vil være usikre. Erfaringer fra andre reformer viser at ikke alle muligheter nødvendigvis tas i bruk, og at dette kan ha mange ulike årsaker. Det kan også skje at reformen gjør det mulig å frigjøre ressurser, men at innsparingene resulterer i reduserte bevilgninger i stedet for at kirken får beholde de frigjorte ressursene selv. Dette betyr ikke at det å frigjøre ressurser er meningsløst, fordi fortsatt finansiering fra stat og kommune kan forutsette effektiv ressursbruk. På kort sikt betyr det likevel at anslag på økonomiske konsekvenser nødvendigvis vil være usikre.

Vurderingene er ment som et utgangspunkt for videre analyser, og formålet er først og fremst å peke på de viktigste konsekvensene. Der konsekvensene antas å avhenge av hvilken modell som velges for organiseringen av arbeidsgiveransvaret, er dette påpekt. Enkelte av konsekvensene er tallfestet, mens de øvrige er beskrevet tekstlig.

11.1.1 Prostifellesråd

Det anslås å være stordriftsfordeler ved å etablere færre og større fellesrådsadministrasjoner. Antallet nye prostier vil ha stor betydning for hvor store besparelser en ny organisering kan gi. Også de foreslåtte endringene i det folkevalgte rådet kan ha økonomiske konsekvenser, men disse vil være betydelig mindre. Færre fellesråd tilsier lavere utgifter til møtgodtgjørelse mv., men de samlede konsekvensene vil også avhenge blant annet av rådernes sammensetning.

Samtidig vil etablering av prostifellesråd innebære mange kvalitative forbedringer som det er vist til i kapittel 9.

11.1.2 Felles utøvelse av arbeidsgiveransvar

Felles utøvelse av arbeidsgiveransvaret for de lokalt ansatte i kirken (med unntak av menighetsrådstilsatte) gir mindre dobbeltarbeid. Det vil også være oppgaver som lettere vil kunne standardiseres og effektiviseres. Besparelsene antas å kunne bli betydelige, selv om de er vanskelige å tallfeste.

Felles utøvelse av arbeidsgiverfunksjoner kan også innebære at ressurser flyttes fra ett nivå til et annet. I modell 1 vil ikke bispedømmenivået lenger ha arbeidsgiveransvar for menighetsprestene, og flyttingen av oppgaver tilsier behov

11 Konsekvenser av forslagene

for færre ansatte ved bispedømmekontorene. I modell 2 vil i stedet arbeidsgiveransvaret for alle ansatte bli overdratt til RDNK, og bispedømmenivået vil få en stor del av arbeidsgiveransvaret for alle. I modell 3 vil det kun være det formelle arbeidsgiveransvaret for menighetsprestetjenesten som vil ligge til bispedømmenivået, og behovet for ressurser vil være begrenset, og lavere enn i dag.

11.1.3 Andre økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag

I dag benytter mange fellesråd tjenesteytingsavtaler med kommunene for å løse oppgaver knyttet til blant annet IKT, lønn eller regnskap. Disse oppgavene blir i dag noen steder priset lavere enn hva kirken måtte betalt uten disse avtalene. Med opprettelse av prostifellesråd vil tjenesteytingsavtalene måtte gjennomgås, og en del kan bli sagt opp. Dette vil gi økte kostnader med mindre kommunene vil gjøre om subsidiene til rene tilskuddsmidler.

Dersom det skal opprettes et prostimøte, vil dette gi noe økte kostnader blant annet til planlegging, møtegodtgjørelser og lokaler.

11.2 ARBEIDSRETTSLIGE KONSEKVENSER

11.2.1 Arbeidsrettslige konsekvenser ved virksomhetsoverdragelse

Ved en ny kirkelig organisering vil ulike grupper av medarbeidere kunne få ny arbeidsgiver. Arbeidsgruppe 1 har redegjort for reglene om virksomhetsoverdragelse og hva som vil være konsekvensene av dette, se kapittel 5 i deres rapport. Det er tre vilkår som må være oppfylt for at en overføring skal vurderes som en virksomhetsoverdragelse, arbeidsmiljøloven § 16-1 (1). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Dette kapittel kommer til anvendelse ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.»

De tre vilkårene er dermed:

1. For det første må virksomheten eller en del av virksomheten overføres til en annen arbeidsgiver som følge av «overdragelse»
2. For det andre må virksomheten eller den delen av virksomheten som overføres utgjøre «en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen»
3. For det tredje må overføringen skje «til en annen arbeidsgiver»

Ved en virksomhetsoverdragelse vil arbeidsavtaler med alle rettigheter og plikter, automatisk blir overført til den nye arbeidsgiveren, som i dette tilfellet er prostifellesrådet. Ny arbeidsgiver blir i utgangspunktet bundet av de tariffavtaler tidligere arbeidsgiver var bundet av, såfremt ny arbeidsgiver ikke skriftlig erklærer overfor fagforeningen at de ikke ønsker å bli bundet av tidligere arbeidsgivers tariffavtaler, senest innen tre uker etter overdragelsestidspunktet, jf. arbeidsmiljøloven § 16-2 (2). De overførte arbeidstakerne har likevel rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkårene som følger av tariffavtalen den tidligere arbeidsgiveren var bundet av. Dette gjelder inntil denne tariffavtalen løper ut eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiveren og de overførte arbeidstakerne.

Når det gjelder arbeidsgivers reservasjonsrett vises det til arbeidsgruppe 1 som i punkt 5.7 i sin rapport påpeker at den praktiske betydningen av denne er mindre i Den norske kirke da alle arbeidsgiverne inngår i samme tariffområde og er bundet av samme tariffavtale.

Når det gjelder pensjon har arbeidstakerne rett til at videre opptjening av alders-, etterlatte og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenestepensjon ved overføring til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver kan imidlertid velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger i egen virksomhet gjeldende overfor de nye overførte arbeidstakerne. I og med at alle arbeidsgiverne i Den norske kirke inngår i samme tariffområde, og gjeldende tariffavtale stiller innholdsmessige krav til den pensjonsordningen arbeidsgiver skal tilby sine ansatte, vil en samling av ansatte på prostifellesrådsnivå ha mindre betydning for de ansatte. Spørsmål om pensjon behandles særskilt og felles for alle modeller i avsnitt 11.3.

11 Konsekvenser av forslagene

Etableringen av et prostifellesråd, vil medføre særlige endringer for arbeidsforholdet til dem som i dag er tilsatt i lokalkirkelige lederstillinger. Dette gjelder i alle modeller som er beskrevet over. Endringene vil særlig berøre de nåværende daglige ledere i kirkelige fellesråd og øvrige mellomledere samt prostene. Ny organisering vil også berøre ansvar og oppgaver på bispedømmenivå, men ikke på tilsvarende måte. Situasjonen for de lokalkirkelige lederne vil kunne være krevende ettersom de samtidig vil ha hovedansvar for den lokale gjennomføring av endringsprosessene. Det vil derfor være vesentlig at de respektive arbeidsgivere (folkevalgte organer og biskop) vier særlig oppmerksomhet på ivaretagelsen av egne tilsatte ledere i prosessen.

Det understrekes at en virksomhetsoverdragelse i seg selv ikke danner grunnlag for oppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 16-4 (1). Arbeidsforholdet for de lokalkirkelige lederne vil dermed videreføres med nytt prostifellesråd som arbeidsgiver. Opprettelsen av prostifellesrådene vil imidlertid kunne medføre at ansatte, herunder særlig de lokalkirkelige lederne, blir overtallige, slik at det må foretas nedbemanning. Arbeidsgiver (nytt prostifellesråd) vil i slike tilfeller ha en plikt til å undersøke om det finnes annet passende arbeid i virksomheten å tilby den overtallige. For eksempel vil arbeidsgiver kunne ha en plikt til å tilby kirkeverger eller proster stillingen som daglig leder i prostifellesrådet før det ansettes en ekstern. Fastsettelsen av organisasjonsstruktur vil dermed måtte være gjenstand for en grundig vurdering i hvert prosti. I den forbindelse må det utarbeides bemanningsplaner som skal drøftes med de tillitsvalgte med sikte på å kunne tilby de overførte arbeidstakere mulighet for innplassering i en ny stilling.

11.2.2 Arbeidsrettslige konsekvenser som varierer mellom de tre modellene

Modell 1

Modellen innebærer at dagens ansatte i fellesrådene får sitt ansettelsesforhold overført til prostifellesrådet som et nytt organ for soknene. Menighetsprestene overføres fra RDNK til prostifellesrådene. Hovedutvalget har kommet til at arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse både på overføring av ansatte fra kirkelige fellesråd og på overføringen av menighetsprestene i prostiet, jf. § 16-1 (1). Det vises i denne sammenheng til vurderinger i punkt 7.2.5 i rapporten fra arbeidsgruppe 1

Modell 2

Arbeidsgruppe 1 har i sin modell 2, som også omhandler overføring av ansatte fra soknene til RDNK, gitt uttrykk for at det er noe usikkerhet knyttet til om kravet til at virksomheten må beholde sin identitet etter overføringen kan anes oppfylt, jf. arbeidsmiljøloven § 16-1 (1). Løsningen som arbeidsgruppe 1 utredet innebar imidlertid at kun deler av de ansatte skulle overføres til RDNK. Foreliggende modell 2 innebærer en overføring av samtlige ansatte, men ikke ansvar for alle oppgaver. Det er derfor noe usikkert om vilkårene i § 16-1 (1) er oppfylt ved en slik overføring som er nevnt i modell 2. Under enhver omstendighet vil hovedutvalget påpeke at Kirkemøtet kan beslutte at både arbeidsgiver og arbeidstakerne skal ha tilsvarende rettigheter og plikter som etter reglene for virksomhetsoverdragelse ved en eventuell overføring.

Modell 3

Modellen innebærer at dagens ansatte i fellesrådene får sitt ansettelsesforhold overført til prostifellesrådet som et nytt organ for soknene. Hovedutvalget har også kommet til at arbeidsmiljølovens regler om kommer til anvendelse på overføring av ansatte fra kirkelige fellesråd til prostifellesrådene, jf. § 16-1 (1), og viser til punkt 7.2.5 i rapporten fra arbeidsgruppe 1. Menighetsprester beholder sitt ansettelsesforhold hos RDNK.

11.2.3 Andre arbeidsrettslige konsekvenser

En ny arbeidsgiverorganisering får også betydning for arbeidstakernes rettigheter og plikter etter arbeidsmiljøloven, se avsnitt 7.3.2. Hva som blir virksomhetsområde i de ulike løsninger for arbeidsgiverorganisering er beskrevet i avsnitt 7.4 .

11.3 TJENESTEPENSJON

Hovedutvalget har fulgt opp anmodningen fra arbeidsgruppe 4 om å utrede pensjonsspørsmål som utløses av forslag til ny kirkelig organisering. Hovedutvalget har lagt vekt på å undersøke om det er forhold ved pensjon som kan utløse særlige problemer for noen av de alternativene for ny arbeidsgiverorganisering som presenteres i denne rapporten,

11 Konsekvenser av forslagene

og om disse forholdene i så fall bør påvirke utvalgets anbefalinger. Hovedutvalget vil peke på at alle de skisserte alternativene for arbeidsgiverorganisering reiser spørsmål ved pensjon som må adresseres i forbindelse med en eventuell implementering. Ingen av spørsmålene er imidlertid av en slik art at de med stor sannsynlighet vil vanskeliggjøre den nye organiseringen. I det videre gis en kort omtale av de viktigste av disse spørsmålene.

Utredningen er gjort i samråd med Kirkerådets sekretariat og KA, og er avgrenset opp mot Kirkerådets pågående arbeid i forbindelse med at RDNKs avtale med Statens pensjonskasse (SPK), som utløper i 2022. Det er innhentet bistand fra konsulentfirmaet Aon. Hovedutvalget er bevisst på at spørsmål om pensjonsordning er opp til tariffpartene, mens valg av pensjonsleverandør er opp til den enkelte virksomhet.

I dag har alle ansatte i Den norske kirke rett på offentlig tjenestepensjon i henhold Særavtale om pensjonsordninger for Den norske kirke. Det er ulike tilbydere av denne type tjenestepensjon (SPK, KLP, Storebrand mv.) og det er opp til den enkelte arbeidsgiver selv å velge pensjonsleverandør/pensjonskasse. En ny kirkelig organisering vil ikke innebære endringer i denne avtalen, men vil kunne innebære endring av leverandør av tjenestepensjonen for den enkelte ansatte fordi den ansatte vil få ny arbeidsgiver. En slik endring av leverandør vil være mindre viktig, siden pensjonsordningene i det vesentlige er like når det gjelder ytelsesspekteret, uavhengig av leverandør. SPK har enkelte andre vilkår, blant annet for arbeid på pensjonistvilkår, men forskjellene er små, og det er ikke slik at den ene ordningen vurderes som systematisk bedre enn den andre.

Felles arbeidsgiveransvar utløser spørsmål om håndteringen av historiske pensjonskostnader. Både i de tilfeller der arbeidsforholdene skal overføres fra RDNK til de nye prostifellesrådene (arbeidsgiveralternativ 1) og i de tilfeller der arbeidsforholdene overføres fra fellesrådene til RDNK (arbeidsgiveralternativ 2), vil det være behov for å vurdere hvilke forpliktelser og pensjonsmidler som skal overføres.⁸⁸ Dette vil gi et behov for å klargjøre størrelsen på disse forpliktelsene. I ny økonomiforskrift som gjelder fra 1.1.2021 er det forskriftsfestet at det i note i regnskapene skal opplyses om størrelsen på pensjonsforpliktelsene. Selv om den nye forskriften i seg selv vil innebære at fellesrådene vil måtte klargjøre størrelsen på disse forpliktelsene, legges det til grunn at en overføring av arbeidsforhold fra fellesrådene til RDNK vil innebære en betydelig arbeidsinnsats for å få klargjort forpliktelsene. Også dette er forhold som må hensyntas i implementeringen.

Dersom fellesråd skal slås sammen til nye prostifellesråd, vil de nye prostifellesrådene automatisk svare for de gamle fellesrådenes forpliktelser. Størrelsen på de ulike prostifellesrådenes forpliktelser ved sammenslåingen kan beregnes med etablert metodikk, slik det bl.a. gjøres i forbindelse med kommunesammenslåinger. Et forhold som bør vies oppmerksomhet i forbindelse med implementeringen, er eventuelle tilfeller der fellesrådene som skal slås sammen har ulike forpliktelser av betydning. I dag er praksis i KLP slik at utjevningssystemer maskerer underliggende forskjeller i betydelig grad: Fellesrådene inngår i KS' ordinære utjevningssystem sammen med kommuner og andre virksomheter, og fellesrådenes egenart får beskjeden praktisk betydning. I den grad det er nødvendig å beregne forpliktelsene til de enkelte fellesrådene spesifikt, kan de reelle kostnadene dermed vise seg å avvike fra de forventede, og dette kan skape pedagogiske utfordringer. De økonomiske konsekvensene av en sammenslåing bør derfor gjennomgås nøye, fellesråd for fellesråd.

11.4 FINANSIERING AV DEN NORSKE KIRKE

Hovedutvalgets forslag om ny organisering reiser noen spørsmål knyttet til den kommunale finansieringen som det kan være viktig å ta hensyn til ved implementering av reformen.

⁸⁸ I denne sammenheng bør man særlig se hen til dom fra Høyesterett, HR-2021-61-A, hvor det slås fast at reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven § 16-2, også innebærer en plikt for ny arbeidsgiver til å oppregulere opptjente rettigheter – altså fremtidige reguleringspremier.

11 Konsekvenser av forslagene

Kommunene finansierer i dag 60-70 pst. av aktiviteten i Den norske kirke. Kommunenes finansieringsansvar er definert i trossamfunnsloven § 14:

Kommunen gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger, herunder kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og tilstrekkelig administrativ hjelp. Kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet. I budsjettforslaget skal også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk inngå.

Mange kommuner må i dag gjøre krevende prioriteringer i budsjettprosessene, når knappe budsjettmidler skal fordeles mellom et stort antall lovpålagte oppgaver. Prioriteringene antas å bli enda mer krevende fremover, når en større andel av innbyggerne trenger helse- og omsorgstjenester. Omfanget av den kommunale finansieringen av Den norske kirke er derfor til en viss grad avhengig av viljen til den enkelte kommune, selv med dagens lovbestemte finansieringsansvar.

Dersom Den norske kirke ikke lenger skal ha et organisatorisk nivå som korresponderer med kommunenivået, kan det svekke den kommunale finansieringsviljen. I dag er det ett fellesråd per kommune i de aller fleste av landets kommuner, og fellesrådsadministrasjonen er mange steder tett knyttet sammen med kommunen gjennom samarbeid, tjenesteytingsavtaler og samskaping. Med hovedutvalgets forslag vil det kirkelige fellesorganet legges på prostinivå (ikke nødvendigvis etter dagens prostiinnndeling), vil dette for de aller fleste kommuner innebære økt avstand mellom kommune og prostifellesråd både organisatorisk og geografisk. En kommune kan risikere at de midlene som ble bevilget til fellesrådet, blir brukt til å utvikle et tjenestetilbud i en annen kommune.

Økt geografisk avstand mellom prostifellesråd og kommuneadministrasjon kan svekke den formelle og uformelle kontakten som er med på å skape tillitt og forståelse for hverandres rammevilkår og behov. Samtidig kan en ny organisering bidra til at kommunenes folkevalgte er trygge på at de tildelte midlene blir brukt mest mulig effektivt, med minst mulig dobbeltarbeid og administrasjon. Hovedutvalget ser dermed at spørsmålet om kommunenes finansieringsvilje ikke har et entydig svar, men at det ligger en risiko som må tas på alvor i forbindelse med implementeringen og i kirkens tilnærming til videre samarbeid med kommunene.

12 IMPLEMENTERING

12.1 INNLEDNING

Det ligger utenfor hovedutvalgets mandat å foreslå prosesser for implementering av vedtak om ny kirkelig organisering. Implementeringen ligger frem i tid, i etterkant av Kirkemøtets vedtak, og det vil være Kirkerådet som har ansvar for å lage en implementeringsplan med nærmere tidslinjer. Arbeidsgruppe 3 har pekt på at spørsmål om gjennomføring av en eventuell ny organisering må ses i sammenheng med valgperiodene. Arbeidsgruppe 4 har vektlagt at en prosess som sikrer et sterkt lokalt løsningsvalg vil være en forutsetning for å lykkes i en eventuell omorganiseringsprosess. Hovedutvalget vil derfor peke på noen vurderinger som gis som innspill til Kirkerådets arbeid med en implementeringsplan.

Kirkemøtet 2022 vil etter planen behandle en sak om overordnede veivalg og prinsippvedtak for kirkelig organisering, basert på hovedutvalgets forslag og den etterfølgende høringen. Kirkerådet vil deretter følge opp vedtaket og forberede konkrete regelendringer i kirkeordningen mv. til Kirkemøtet 2023, som også vil bli sendt på høring. Som utvalget vil komme tilbake til nedenfor, er det et spørsmål om implementeringen først kan starte ved det formelle vedtaket i 2023, eller om det kan starte allerede etter det overordnede prinsippvedtaket i 2022.

Kirkevalget 2023 vil påvirke tidspunktet for implementeringen. Gjennomføringen av kirkevalget starter allerede våren 2023 i forbindelse med kandidatmobilisering, frister for innlevering av listeforslag, opplæring osv. Kirkemøtet vil med andre ord kun rekke å gjøre vedtak om ny kirkelig organisering i form av endringer i kirkeordningen etter at gjennomføringen av kirkevalget i 2023 allerede er i gang. Det innebærer at Kirkerådet har lagt til grunn at kirkevalget i 2023 må gjennomføres på basis av den gjeldende sammensetningen til menighetsråd, bispedømmerråd og Kirkemøtet.⁸⁹ Det betyr også at menighetsråd, bispedømmerråd og Kirkemøtet vil være direkte valgt for perioden 2023/2024–2027. Kirkelige fellesråd vil også i utgangspunktet velges for perioden 2023–2027. For å få personer til å stille til valg, kan det være viktig å ha avklart med tydelighet hva slags ansvar og myndighet organene kandidatene stiller til, vil ha. Etter nåværende regler vil nyvalgte menighetsråd tre i funksjon fra 1. november 2023, nyvalgte kirkelige fellesråd fra 1. desember 2023 og nyvalgte bispedømmerråd og Kirkemøtet fra 1. januar 2024.

Teoretisk ville det vært mulig å gjennomføre et nytt kirkevalg høsten 2025 for å få samsvar med valgperioden og etablering av den nye organiseringen. Det ville også innebære en endring fra samtidighet med kommunestyrevalg til samtidighet med stortingsvalg. Det vil imidlertid ha store personalmessige og økonomiske kostnader. Hovedutvalget anser det derfor ikke som aktuelt å anbefale et nytt valg i 2025.

Noen deler av forslagene fra hovedutvalget vil kunne tre i kraft før andre. Etablering av organisasjonsendringer bør skje fra et årsskifte, av hensyn til budsjetter, regnskap, statistikk mv.

Det at menighetsråd, bispedømmerråd og Kirkemøtet velges gjennom direkte valg i 2023, tilsier at medlemmene av disse organene sitter som medlemmer av organene ut fireårsperioden. Også medlemmene av kirkelig fellesråd velges for fire år, men disse velges av og blant menighetsrådsmedlemmene gjennom indirekte valg. Det vil være en mindre omfattende prosess å gjennomføre et nytt indirekte valg fra menighetsrådene til et prostifellesråd i valgperioden. Hovedutvalget legger derfor til grunn at det vil være mulig å etablere et prostifellesråd midt i valgperioden.

Hovedutvalget legger til grunn at Kirkerådet lager en nærmere implementeringsplan som klargjør nærmere tidslinje og hvilke organer som vil ha ansvar for hva.

Hovedutvalget anser det som viktig å få satt i verk den nye kirkelige organiseringen så tidlig som mulig, der det er mulig å sikre god lokal forankring og involvering.

⁸⁹ Se sak KR 12/21.

12 Implementering

12.1.1 Tidspunkt for etablering av prostifellesråd

Hovedutvalget legger som sagt til grunn at prostifellesrådet vil kunne bli etablert midt i valgperioden 2023–2027. Det betyr også at de berørte kirkelige fellesrådene vil bli lagt ned midt i valgperioden, og at det vil måtte bli gjennomført et nytt valg i menighetsrådene på hvilke menighetsrådsmedlemmer som skal bli medlemmer av prostifellesrådet.

Om prosessen før vedtak om endret prostistruktur

Det må gjennomføres gode lokale prosesser som kan føre til et vedtak om endring av prostistrukturen (se avsnitt 12.2). Det er i denne sammenheng viktig å få en god lokal forankring og involvering i prosessen frem mot vedtak. For å få en god fremdrift, kan det vurderes om disse prosessene kan settes i gang allerede etter at Kirkemøtet 2022 treffer sitt prinsippvedtak om ny kirkelig organisering, dvs. før Kirkemøtet treffer vedtak om de konkrete regelendringene i kirkeordningen. I så fall kan man for eksempel se for seg at vedtak om endret prostistruktur vil kunne skje tidligst høsten 2023, dvs. om lag ett og et halvt år etter prinsippvedtaket og et halvt år etter kirkeordningsvedtaket.

Om prosessen etter vedtak om endret prostistruktur

Når det er truffet en individuell beslutning om etablering av det enkelte prostifellesråd, kan det være nærliggende å trekke nytte av erfaringene fra etablering av nye kirkelige fellesråd i forbindelse med kommunesammenslåing. Det betyr at det kan etableres en prostifellesnemnd med representanter fra berørte kirkelige fellesråd og andre involverte organer som får i oppgave å forberede etableringen av det nye prostifellesrådet, forberede årsbudsjett, etablere ny organisasjonsstruktur, tilsette en prosjektledelse for etableringen av det nye organet mv. Hovedutvalget viser til mer informasjon om dette i rapporten fra arbeidsgruppe 4 kapittel 3.2. Erfaringer fra tidligere sammenslåing av kirkelige fellesråd og kommuner har vist at det kan være hensiktsmessig med ca. to år fra vedtak om sammenslåing til iverksetting for å lage gode prosesser for å forberede organisasjonsendringene.

Nærmere om tidspunkt for etablering

Prosessene frem mot etablering av nye prostifellesråd må ta den tid de trenger for å bli gode og sikre lokal forankring, samtidig som hovedutvalget vektlegger at endringene bør skje så snart som mulig. Hvis implementeringen tar for lang tid, vil det kunne skape unødvendig usikkerhet for ansatte og kunne medføre problemer for rekrutteringen til ulike kirkelige stillinger. Nøyaktig tidspunkt for etablering vil måtte vurderes nærmere. Hovedutvalget legger til grunn at det antakelig vil kunne etableres fra et sted mellom 1. januar 2025 til 1. januar 2028, avhengig av ulike forhold. Hvis prosessene med å finne en god prostistruktur starter allerede etter prinsippvedtaket på Kirkemøtet i 2022, vil prostifellesrådet for eksempel kunne etableres tidligere enn om prosessene først starter etter at Kirkemøtet har truffet sitt formelle vedtak om endringer i kirkeordningen i april 2023. Det vil også være et spørsmål om man bør avvente de lokale prosessene for å finne gode prostier til etter at valget i 2023. Det vil kunne gi de nyvalgte medlemmene av soknets organer og kommunestyret innflytelse på hvilke områder som bør velges til nye prostier, for å sikre at disse har eierskap til beslutningene. Alternativt vil de sittende rådene og kommunestyrene kunne ta seg av disse prosessene, noe som i så fall vil kunne korte ned på tidsbruk. Det vil med andre ord avhenge både av hvor lang tid de lokale prosessene vil ta i forkant av vedtak om etablering av nytt råd, og hvor lang tid prosessen med å forberede etableringen vil kunne skje.

Det vil også kunne vurderes om nye prostifellesråd kan etableres enkelte steder hvor prostistrukturen i dag samsvarer med kommunestrukturen, dvs. hvor det fremstår som klart hva som vil bli prostiet i fremtiden, på et tidligere tidspunkt enn andre steder. Det vil muligens kunne gjelde prostier som Karmøy, Asker og Bærum. Det vil kunne være lettere å gjennomføre etableringen av et nytt prostifellesråd slike steder. Dette fordi det i disse prostiene ikke vil være behov for å gjennomføre lokale prosesser med tanke på å finne naturlige prostier, og heller ikke være behov for å slå sammen ulike kirkelige fellesråd til et nytt prostifellesråd. I disse tilfellene kan det vurderes om etableringen kan skje allerede fra 1. januar 2024.

12.1.2 Tidspunkt for endring av sammensetning i bispedømmerrådet

Tidspunktet for endring av sammensetning av bispedømmerrådet vil kunne avhenge av hva slags sammensetning som blir valgt. Hvis bispedømmerrådet skal bestå av både kirkemøtemedlemmene og representanter fra

12 Implementering

prostifellesrådene, vil det kunne la seg gjøre å utvide bispedømmerådets sammensetning midt i valgperioden ved å legge til prostifellesrådsmedlemmene. Det anses som mindre aktuelt å frata de direktevalgte medlemmene i bispedømmerådene vervene sine midt i valgperioden, hvis bispedømmerådet skal bestå av medlemmer fra prostifellesrådene, og ikke fra Kirkemøtet.

12.1.3 Tidspunkt for endring av sammensetning i Kirkemøtet

For at Kirkemøtets sammensetning skal kunne endres, vil det være nødvendig å gjennomføre et nytt valg basert på den nye sammensetningen. Fordi det ikke vil være mulig å endre sammensetningen til Kirkemøtet ved kirkevalget i 2023, betyr det i praksis at Kirkemøtets endrede sammensetning først vil kunne tre i kraft fra etter kirkevalget i 2027.

12.1.4 Tidspunkt for endring av sammensetning i Kirkerådet

Det neste ordinære valget av Kirkerådet vil være på Kirkemøtet 2024. Ved prinsippvedtak i 2022 og endringer i kirkeordningen og valgreglene til Kirkerådet i 2023, vil valget på Kirkemøtet 2024 kunne gjennomføres i tråd med ny sammensetning og nye valgregler. Selv om Kirkemøtet i 2024 vil være sammensatt etter de gamle reglene, vil det være mulig å gjennomføre valget i tråd med ny sammensetning.

12.1.5 Overgangsordninger

Kirkeordningen åpner opp for at Kirkerådet⁹⁰ kan treffe de bestemmelser som er nødvendige for gjennomføring av inndelingsendringer, og samtidig foreta de nødvendige lempinger i anvendelsen av kirkeordningen. I forbindelse med implementeringen bør det vurderes om det er hensiktsmessig å fastsette noen overgangsbestemmelser. Hvis det gjøres endringer midt i en valgperiode, må det for eksempel gjennomføres et nytt valg for en overgangsperiode frem til neste ordinære valg. Det kan også vurderes ulike tiltak i en overgangsperiode, f.eks. om det bør fastsettes et midlertidig antall medlemmer som avviker fra normalordningen i perioden frem til første ordinære valg. Det kan også vurderes individuelle overgangsordninger for ansatte, f.eks. med midlertidige åremål eller krav om, og støtte til, videreutdanning mens man står i stilling.

12.1.6 Vurderinger

Hovedutvalget anbefaler at etableringen av nye prostifellesråd iverksettes så fort det vil være forsvarlig, det vil si at det er nødvendig å foreta en avveining mellom fremdrift og lokal forankring. Det er avgjørende å sikre lokal forankring og involvering, både før vedtak om endring av prostistrukturen og i etterkant av vedtaket, før prostifellesrådet formelt etableres. Hovedutvalget anbefaler at det etableres en prostifellesnemnd for hvert nye prosti med representanter fra de berørte menighetsrådene/fellesrådene og eventuelt andre organer, med oppdrag å forberede etableringen av prostifellesrådet. Bispedømmerådet vil enten kunne endre sammensetning midt i valgperioden, eller i etterkant av kirkevalget 2027, avhengig av rådets sammensetning. Kirkemøtets sammensetning vil først kunne endres fra etter kirkevalget 2027, mens Kirkerådets sammensetning vil kunne endres fra valget av nytt Kirkeråd i 2024.

12.2 ENDRINGER I PROSTISTRUKTUREN

12.2.1 Hensyn som bør vektlegges

Mandatet ber hovedutvalget utrede et «nytt, felles kirkelig organ på prostinivå». Navnet «prosti» skal angi retningen på utredningsarbeidet, men hovedutvalget er ikke bundet til å legges dagens prostistruktur til grunn. Mandatet sier:

Utredningen skal bygge på det som kan være en egnet størrelse for fremtidig arbeidsgiverorganisering og skal ta utgangspunkt i dagens prostier og i ny kommunestruktur

Derfor er det naturlig å vurdere hva som er en «egnet størrelse» for de nye prostiene. Det er av mange grunner ikke hensiktsmessig for hovedutvalget å foreslå en ny ferdig struktur. Hovedutvalget har ikke utredet dette, men det kan være nyttig å peke på viktige hensyn som bør ligge til grunn i det videre utredningsarbeidet med prostistruktur. Det

⁹⁰ Det følger av kirkeordningen § 3 fjerde ledd at denne myndigheten ligger til Kirkerådet, men Kirkerådet har i vedtak 4. desember 2020 delegert myndigheten til bispedømmerådene.

12 Implementering

bør legges til rette for en lokalt forankret prosess innenfor et gitt nasjonalt rammeverk. Etter kirkeordningen fastsetter bispedømmerådene prostiinnndelingen, og det er naturlig at de får en rolle som koordinerende organ i utviklingen av en ny prostistruktur. Prosessen bør i stor grad vektlegge lokale initiativ og ønsker, samt balansere hensynene beskrevet nedenfor.

Som et førende prinsipp for utarbeidelsen av hensynene er at et nytt nivå bør være *stort nok* og *nært nok*. Det bør være stort nok til drive effektivt, skape mindre sårbare arbeidsplasser og flere hele stillinger. Det bør være nært nok for å forstå lokale forhold, opprettholde kommunenes finansieringsvilje og legge til rette for lokalt eierskap og engasjement. I dag er det 94 prostier og 348 fellesråd. Med en tilnærming om at prostiet bør være stort nok og nært nok tror hovedutvalget at det vil bli mellom 90 og 150 prostier. Hensynene som er listet opp nedenfor kan noen ganger stå i motstrid med hverandre, og alle trekker nødvendigvis ikke i samme retning. Dette vil slå forskjellig ut i ulike deler av landet, og hovedutvalget vil ikke gi en mal som skal passe for alle. Det er derfor viktig å vurdere alle hensynene i sammenheng og ikke som enkeltvis absolutte kriterier. Dette er hensyn som hovedutvalget bør vektlegges i det videre arbeidet:

- Medlemsstørrelse
- Geografisk størrelse
- Identitet/naturlig område
- Antall sokn
- Antall prostier i bispedømmet
- Antall kommuner
- Kjente strukturer i kirken og samfunnet
- Andre særlige hensyn

Hovedutvalget viser ellers til rapporten fra arbeidsgruppe 4.

Medlemsstørrelse

Et viktig hensyn i en ny inndeling er hvor mange medlemmer som bor i det nye prostiet. Hvor mange medlemmer som bor i prostiet er ikke så viktig i seg selv, men det sier mye om hvor godt rustet det nye organet vil være til å løse de oppgavene som det blir tillagt. Analyser av dagens fellesråd viser at små fellesråd har enkelte utfordringer som skiller seg fra større fellesråd på flere områder. Blant annet har fellesråd med under 10-15 000 medlemmer en betydelig høyere andel stillinger på administrasjon og ledelse, og derfor en mindre andel til utadrettede stillinger. De har også færre ansatte som i større grad har lavere stillingsprosenter. Større fellesråd har en lavere andel stillinger tilknyttet administrasjon, flere hele stillinger og flere ansatte. Det er derfor stor grunn til å tro at man får mer utadrettet virksomhet, flere hele stillinger og mer robuste fagmiljø hvis de nye områdene er på en viss størrelse. Det er derfor tilrådelig at nye prostier har minst 10 000 medlemmer, og gjerne over 20 000. Det er videre ingen store indikasjoner på at fellesråd som er betydelige større enn 20 000 får noen ytterligere gevinster sammenlignet med de rundt 20 000. Det er likevel viktig å presisere at medlemsstørrelse i seg selv ikke er et altoverskyggende hensyn, men at det er en god indikator på om organet kan være i stand til å løse de oppgavene som det blir tillagt.

Geografisk størrelse

Den fysiske størrelsen på prostier er et viktig hensyn i ny inndeling. Hvis prostiet er for stort kan det være praktisk krevende å drive kirken lokalt. Det kan derfor ikke legges opp til enheter hvor de geografiske avstandene er for store.

Identitet/naturlig område

Et relatert hensyn til geografisk størrelse er at det er et naturlig område som innbyggerne kan kjenne en tilhørighet til. Hovedutvalget vil fremheve begrepet «hverdagsregion» for å antyde størrelsen og hvilken type område et prosti bør være. Prostier som oppleves kunstige og fjernt fra folks liv har ikke like gode forutsetninger som naturlige og enhetlige prostier. Det å lage prostier basert på naturlige «hverdagsregioner» er derfor viktig for å sikre en forankring og et eierskap lokalt hos medlemmer, folkevalgte, frivillige og ansatte. Hvis innbyggerne i prostiet opplever en fellesskapsfølelse med hverandre vil det lettere kunne skape lokalt eierskap og engasjement for et slikt nytt nivå.

12 Implementering

Antall sokn

Et annet viktig hensyn er hvor mange sokn det vil være i et prosti. For mange sokn i et prosti vil kunne øke avstanden og innflytelsen for det enkelte sokn i forhold til prostifellesrådet. En av målsetningene for arbeidet er at kirken fortsatt skal være lokal og da er det viktig å sikre det enkelte sokns nærhet til prostifellesrådet.

Antall prostier i bispedømme

Et hensyn som må veies opp mot antall sokn i prostiet er hvor mange prostier det bør være i hvert bispedømme. Jo færre prostier i et bispedømme - jo enklere er det å holde en god dialog mellom nivåene. Dette vil legge til rette for mer institusjonalisert kontakt, men det vil også bli lettere å skape personlige relasjoner mellom alle prostier og bispedømmet.

Antall kommuner

Hvor mange kommuner prostiet omfatter vil også være et viktig hensyn i en ny prostistruktur. Høyere antall kommuner i hvert prosti vil potensielt øke avstanden til prostifellesrådet. Fordi kommunen finansierer kirken lokalt er det viktig å sikre en god relasjon mellom kirke og kommune slik at man opprettholder kommunenes finansieringsvilje. En god relasjon til kommunen er også viktig for å videreutvikle kirkens rolle som en relevant samskappingsaktør. Derfor bør ikke en ny inndeling organisere seg for fjernt fra kommunene.

Kjente strukturer i kirken og samfunnet

Som ramme bør en ny inndeling ta hensyn til allerede eksisterende strukturer i kirken og samfunnet. Dette er fordi dette er kjente størrelser for ansatte og innbyggere som kan forenkle en overgangsprosess og legge bedre til rette for varig samarbeid. Dagens prostistruktur er et utgangspunkt for dette arbeidet og bør ligge til grunn for utarbeidelsen av ny prostistruktur. Arbeidsgruppe 4 løfter frem naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner som vil kunne være en inndeling å se hen til. De har vist at omtrent en tredjedel av slike områder sammenfaller med dagens prostier, en tredjedel av prostiene har forankring i to ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner, mens en tredjedel av prostiene er i fragmenterte bo- og arbeidsmarkedområder. Dette er viktig å hensynta i arbeidet med en ny prostiinndeling. For å lettere kunne opprettholde en god relasjon til kommunen er et hensyn å organisere seg på en måte som kommunene er kjent med. Interkommunalt samarbeid eller regionråd er eksempler på dette.

Andre særlige hensyn

Det er også noen hensyn som gjelder særlige tilfeller. Et av disse er å ivareta samisk kirkeliv. Indre Finnmark prosti består i dag bare av kommuner som ligger i forvaltningsområdet for samisk språk. Derfor har dette prostiet hatt en særskilt rolle for å ivareta samisk kirkeliv og spesielt på nordsamisk språk. En ny prostistruktur bør rettes inn slik at samisk kirkeliv blir ivaretatt.

Et annet særlig hensyn gjelder storbyene. Fire storbyer (Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger) i dag har flere prostier innenfor fellesrådsområdet. Hovedutvalget mener det ikke er hensiktsmessig at disse prostiene videreføres og deler byene mellom seg, blant annet for å kunne drive god kirkefaglig ledelse. Det bør i samråd med dagens fellesråd og prostier i storbyene sees på om en kan opprette et prosti for hver by som i stor grad samsvarer med hva som er en «hverdagsregion».

Et siste særlig hensyn gjelder kommuner hvor det allerede er gjennomført kommunesammenslåing. Dette gjelder noe over 100 kommuner som er blitt til 47. Her har også fellesrådene vært gjennom en krevende sammenslåingsprosess. Dette bør hensyntas i utarbeidelsen av ny prostistruktur.

12.2.2 Avgjørelsesmyndighet ved endringer i prostistrukturen

Etter gjeldende kirkeordning har bispedømmerådet ansvar for å foreta endringer av den kirkelige inndelingen innenfor bispedømmet, inkludert prostijusteringer, og utøve den myndighet som i inndelingslova er lagt til Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) ved endringer i kommunegrenser eller sammenslåing av kommuner. Dette tilsier at det kan være nærliggende at bispedømmerådet får et ansvar for endringene av prostistrukturen.

12 Implementering

Etter gjeldende regler skal berørte instanser som menighetsråd, menighetsmøte, kirkelig fellesråd, tillitsvalgte mv. uttale seg i saker om endring av kirkelig inndeling, avhengig av hva slags sak det gjelder. Kommunen skal også gis anledning til å uttale seg i saker som vil kunne berøre kommunens økonomiske ansvar etter trossamfunnsloven § 14 annet ledd.

Arbeidsgruppe 4 har anbefalt at endringer i den kirkelige inndelingen bør skje etter konsultasjon med og enighet blant involverte sokn og kommuner, og de har anbefalt at prostifellesrådet etableres etter lokalt initiativ, innen 5 år etter rammevedtak i Kirkemøtet.

Hovedutvalget vil legge vekt på at det er viktig å gjennomføre gode lokale prosesser som sikrer at det oppnås bred enighet blant de involverte sokn og kommuner, hvor frivillighet vil være det beste. For at den nye kirkelige organiseringen skal kunne implementeres, vurderer hovedutvalget det likevel som nødvendig å ha muligheten til å gjennomføre sammenslåinger uten fullstendig enighet. Det bør derfor etableres lokale samarbeidsprosesser for å finne frem til egnede prostier ut fra hensynene nevnt i 12.2.1. Disse prosessene bør koordineres av bispedømmerådene og legge opp til størst mulig grad av lokal enighet, før bispedømmerådet treffer vedtak om endret kirkelig inndeling.

12.3 MEDBESTEMMELSE KNYTTET TIL VEDTAK OM NY ORGANISERING OG IMPLEMENTERING

Etter hovedavtalen i KA plikter arbeidsgiver å ivareta medbestemmelse i forbindelse med vedtaket om ny organisering og de ulike leddene av implementeringen av ny organisering, både nasjonalt, regionalt og lokalt. I de gjeldende regler for endring av kirkelig inndeling fremgår det også at det «viktig at også hensynet til medbestemmelse ivaretas». Både i forbindelse med vedtaket om ny organisering og implementeringen av organiseringen vil arbeidsgiver på vanlig vis følge de til enhver tid gjeldende bestemmelsene om medbestemmelse.

12.4 GJENNOMFØRINGSRISIKO

Gjennomføringen av endringene innebærer en risiko. Gjennomføringsrisikoen henger sammen med omstillingskostnadene, se kapittel 11. Her gjelder det primært forhold som koordinering og overholdelse av fremdriftsplaner etc. Ved opprettelsen av prostifellesråd må det gjennomføres lokale prosjekter ute i hvert enkelt kirkelige fellesråd/menighetsråd. Dette krever en god del støtte fra sentralt hold for at endringene skal skje som planlagt. Dersom de lokale prosjektene ikke får støtte, kan det bli utfordringer knyttet til å få gjennomført endringene. Det kan også bli mange lokale løsninger på problemer som bør løses likt på tvers av prostifellesråd. Dette er risiko som er aktuell i alle modellene. Det er for kort tid siden gjennomført tilsvarende sammenslåingsprosesser både som følge av kommunereformen, som berørte 120 kirkelige fellesråd I 2017 var det også en omfattende virksomhetsoverdragelse fra staten til RDNK, hvor det har blitt bygget opp vesentlig kompetanse i endringsarbeid.

13 TEMAER FOR VIDERE UTREDNING

På grunn av begrenset tid og kapasitet, og dels fordi det ligger utenfor hovedutvalgets mandat, er det noen temaer arbeidsgruppene og innspillsrunden har tatt opp som hovedutvalget ikke har fått anledning til å utrede nærmere. Flere av disse temaene kan etter hovedutvalgets syn være viktige for en vellykket reform, og bør derfor utredes nærmere.

Inndelingen av prostier og sokn. Ved en eventuell etablering av nye fellesorganer, er det etter utvalgets vurdering naturlig å ta utgangspunkt i prostinivået, men også gå kritisk igjennom dagens inndeling av prostier. Størrelsen på prostiene målt ut fra både antall medlemmer, ansatte og geografisk utstrekning, kan ha mye å si for hvordan ny kirkelig organisering vil virke. Det samme gjelder hvorvidt prostiene korresponderer med andre eksisterende regionale inndelinger for eksempel i form av kommunesamarbeid. Også soknenes størrelse vil ha betydning for hvordan ny kirkelig organisering kan virke, men eventuelle endringer i sokneinndelingen kan gjøres løsrevet fra implementeringen av ny organisering. Hovedutvalget behandler disse spørsmålene på overordnet nivå i avsnitt 12.2, og peker på at dette er noe som må utredes videre.

Bispedømmenivåets roller og oppgaver hvis arbeidsgiveransvaret flyttes. Dersom bispedømmenivået ikke lenger skal ha arbeidsgiveransvar for prester og proster på samme måte som i dag, skaper dette behov for å gå gjennom rollene og oppgaveporteføljene til både bispedømmerrådet og de ansatte på bispedømmekontoret på nytt. Et selvstendig tema i denne sammenhengen er bispedømmenivåets rolle i arbeidet med kompetanseheving i Den norske kirke, og som kirkefaglige kompetansemiljøer i lys av at slik kompetanse også bygges opp på det nasjonale nivået og lokale nivåer. Hvordan de ulike instansene på bispedømmenivået konkret vil bli påvirket av ny organisering, og hvilke roller og oppgaver de bør ha, vil avhenge av hvordan organiseringen av arbeidsgiveransvaret operasjonaliseres i ny organisering. Hovedutvalget har derfor bare drøftet spørsmålene overordnet, se avsnitt 5.8 og særskilt om behovet for en gjennomgang av de ulike nivåene som kompetanseorganer i avsnitt 2.4.

Organisering og ledelse av arbeidsplassen lokalt. De som arbeider i lokalkirken vil normalt ha sin faste arbeidsplass på et menighetskontor i det enkelte sokn, i en del tilfeller også i selve kirken. Ansatte i lokalkirken omfatter vel å merke både personer som er ansatt av prostifellesrådet, og personer som er ansatt av menighetsrådene. Med nytt fellesorgan på prostinivå må det gjøres nye vurderinger bl.a. av hvordan de ansattes arbeidstid skal fordeles mellom prostikontoret og menigheten: Mens målene om større fagmiljøer og mer tverrfaglig samarbeid kan tilsi stor grad av fysisk samlokalisering, kan hensynet til nærhet til lokalmenigheten og akseptabel reisetid tale for at mer av arbeidstiden brukes lokalt. Hovedutvalget ser også at ledelsen lokalt kan ha stor betydning for arbeidsmiljøet, frivilligheten, tjenestetilbudet og ressursbruken i det enkelte sokn. Praksis i dag er svært ulik, både hva gjelder ledelsen og andre sider ved organiseringen. Hovedutvalget anbefaler at det gjøres en kartlegging av dagens praksis og erfaringer. Først når slik kunnskap er på plass, kan det gjøres en vurdering av hva som er god organisering og ledelse lokalt i ny kirkelig organisering

Styringsoppgaver: I avsnitt 5.9 er det pekt på noen styringsoppgaver som Kirkemøtet kan vurdere å legge til nasjonalt nivå med hjemmel i Kirkemøtets organiseringskompetanse jf. avsnitt 7.3.3 og utvalget mener at det er behov for å utrede dette nærmere. En slik utredning må også ta opp i seg vurderinger av hva som er en god balanse mellom lokal og nasjonal styring, jf. også mandatets mål om nasjonal regulering av det som er nødvendig og forenkling der det er mulig.

Samling av oppgaver under nasjonal ledelse. Det er behov for å gjennomføre en nærmere utredning med risikovurdering av en eventuell samling av oppgaver innenfor regnskapsførsel, lønnsoppgaver, arkivoppgaver mv. jf. avsnitt 5.9 og 7.3.3. Utredningen må inneholde både styringsmessige og økonomiske konsekvenser ved en slik eventuell samling.

13 Temaer for videre utredning

Fagmiljøer: Det bør etter hovedutvalgets vurdering gjennomføres en helhetlig gjennomgang av hva slags fagkompetanse man skal ha på ulike nivåer (sokn, prosti, bispedømme, nasjonalt), for å sikre at man har riktig kompetanse på riktig nivå, uten at det blir dupliseringer av kompetansemiljøer.

Økonomistyring og -rapportering: Alle modeller vi belyser, forutsetter at prostifellesrådets virksomhet skal finansieres både med statlig og kommunalt tilskudd, i tråd med forutsetningene i trossamfunnsloven. Et nytt mellomnivå vil, uavhengig av arbeidsgivermodell, måtte sikre gode prioriteringer og effektiv bruk av ressursene for å understøtte god økonomiforvaltning. God og transparent økonomistyring og -rapportering er viktig både for de som finansierer kirken og for kirkens eget arbeid med kontinuerlig forbedring til beste for alle. Hvordan fremtidig økonomistyring og -rapportering skal foregå i en prostimodell må utredes videre.

Behov for omdisponering av midler til prestestillinger: Fra tid til annen vil det kunne være behov for å omdisponere midler til prestestillinger mellom prostiene, f.eks. ved etablering av nye lokalsamfunn eller omfattende fraflytting. Prinsipper for dette og tilhørende rutiner må reguleres i kirkeordningen eventuelt ifm. rammetilskuddet som ytes. Dette må utredes videre.

Kontaktmøter mellom nivåene. Det bør vurderes etablert kontaktmøter for dialog mellom prostifellesrådene og bispedømmet/RDNK.

Grunnlagsbestemmelser i kirkeordningen: I innspillsrunden ble det pekt på at Kirkerådet i høringen om kirkeordningen høsten 2018 hadde fremmet forslag om å inkludere noen grunnlagsbestemmelser i et eget kapittel om Den norske kirkes grunnlag i kirkeordningen, men på bakgrunn av høringsrunden gikk Kirkerådet bort fra å vedta disse bestemmelsene i første omgang. Bakgrunnen var at forslagene til bestemmelser ikke hadde tilstrekkelig grad av samlende tilslutning som Kirkerådet anså som nødvendig for grunnlagsbestemmelser for Den norske kirke. Samtidig uttalte Kirkerådet i saksdokumentet til Kirkemøtet:

«Selv om disse bestemmelsene ikke foreslås som en del av Den norske kirkes grunnlag nå, vil det være viktig at de implementeres i det fremtidige arbeid med kirkeordning. Kirkerådet legger opp til at det vil foregå et videre arbeid med disse grunnlagsparagrafene fremover, med sikte på at saksinnholdet innarbeides i kirkeordningen» (saksorienteringen til sak KM 06/19 side 20).

Et videre arbeid med slike grunnlagsbestemmelser har ikke vært en del av hovedutvalgets utredningsmandat.

Gjennomgang av tjenesteordningene: Det vil være naturlig å gjennomgå tjenesteordningene for de vigslede stillingene på nytt i lys av forslaget til ny kirkelig organisering. Tjenesteordning for prost bør gjennomgås særskilt. Ansvar og oppgaver som tillegges prost, forutsettes fastsatt i delegasjonsreglement fastsatt av prostifellesrådet/daglig leder. Det gjøres en særlig gjennomgang av nasjonalt regelverk med sikte på å avklare grenseflaten mellom de demokratisk valgte styringsorganer, daglig leder, prost/kirkefaglig ledelse i prostiet og de enkelte profesjonsgruppers lederansvar.

Domprostens rolle som biskopens faste vikar: I dagens ordning er prost i et prosti med domkirke domprost og biskopens faste vikar. Biskopen kan i særskilte tilfeller bemyndige domprosten til å utføre bispetjeneste, men domprosten kan ikke i noe tilfelle forrette ordinasjon til prestatjeneste. Fordi prosterollen endres ved ny kirkelig organisering, vil det også påvirke domprostens rolle og oppgaver. Det kan bli behov for å gjennomgå domprostens tjenesteordning spesielt med tanke på hvordan eventuelle endringer i tjenesteordning for prost kan forenes med domprostens rolle som biskopens faste vikar. Dette gjelder også fordi det vil være tilfeller der andre proster enn domprosten er fungerende biskop. Det vil være behov for å vurdere nærmere domprostens rolle som biskopens faste vikar, eventuelt om det er nødvendig å etablere en ny ordning for hvem som skal være biskopens faste vikar.

Nye valgregler: Hovedutvalgets forslag om endret sammensetning og endrede valgordninger vil medføre et behov for å vedta nye valgregler. For at kirkevalget 2027 skal kunne gjennomføres i henhold til ny sammensetning, må de nye valgreglene vedtas senest på Kirkemøtet i 2026. Regler for valg av prostifellesråd vil kunne vedtas tidligere som en

13 Temaer for videre utredning

videreutvikling av dagens regler for valg av kirkelig fellesråd. Samtidig må det også utredes nærmere regler for valg av samiske representanter til prostifellesrådet.

Ny ordning for døvemenighetene og døvepresttjenesten: I tråd med hovedutvalgets anbefaling i avsnitt 5.10.2, bør det utredes en ny ordning for døvemenighetene og døvepresttjenesten.

Øvrige deler av kirkeordningen: I Kirkemøtets vedtak ble Kirkerådet bedt om «å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning». Hovedutvalget har utredet de bestillingene som ligger i hovedutvalgets mandat knyttet til arbeidsgiverorganisering, biskopens rolle, kirkelig demokrati og valgordninger og kirke og kommune. Øvrige deler av kirkeordningen, i den grad det er behov for endringer i denne, vil eventuelt måtte utredes videre.

Nærmere saksbehandlingsregler for tilsynet: Det bør utredes nærmere krav til begrunnelse mv. for avgjørelser biskopen foretar i sin utøvelse av tilsynet, for å styrke rettssikkerheten for de som står under tilsyn.

Regler om tap av vigslingsfullmakter: Kirkeordningen inneholder regler om tap av presterettigheter, men ikke eksplisitte regler om tap av vigslingsfullmakter. Kirkeordningen bør også få tydelige bestemmelser om tap av vigslingsfullmakter for andre enn prestene.

Det arbeidsrettslige virksomhetsområdet: Om det er ønskelig å innskrenke det arbeidsrettslige virksomhetsområdet i modell 2 og 3 og om Kirkemøtet i så fall har myndighet til å beslutte en slik innskrenkning til arbeidstakernes ugunst.

Tydliggjøre ansvarsfordelingen mellom menighetsråd og prostifellesråd: Gitt at prostifellesrådet får en formålsbestemmelse om «å bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn» bør den konkrete ansvarsfordelingen lokalt utredes. Ut over det som er beskrevet i denne rapporten bør det presiseres hvilke konkrete oppgaver som skal ligge til de ulike organene.

Tilsettingsordninger: Det må utredes nærmere tilsettingsordninger for ulike grupper ansatte, herunder hvilken innflytelse menighetsrådet og biskopen skal ha ved ulike typer tilsetninger.

Forsidebilder: Bo Mathisen/Den norske kirke

Baksidebilde: Von kommunikasjon/Den norske kirke





DEN NORSKE KIRKE

Kirkerådet

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Dato: 17.06.2021

Vår ref: 21/01622-13 aa333

Deres ref:

Høring om kirkelig organisering: Müller-Nilsen-utvalgets utredning "Samhandling i en selvstendig folkekirke - ny kirkelig organisering"

Siden 2005 har Kirkemøtet i Den norske kirke hatt som mål å samle arbeidsgiveransvaret for alle som jobber lokalt i kirken. I mars 2021 leverte Müller-Nilssen-utvalget sin utredning om hvordan dette kan se ut med en organisering på prostnivå. En organisering på dette nivået er ikke blitt behandlet før, og derfor bad Kirkerådet om en utredning av dette nivået.

Organisering på prostnivå er nå utredet. Det som her skal høres, er om dette er modeller som kan brukes for å tegne ut en ny kirkelig organisering av Den norske kirke. Kirkerådet sender derfor rapporten på høring for å få tilbakemeldinger på de ulike forslagene og modellene som Müller-Nilssen-utvalget redegjør for. I vedlagte høringsnotat presenteres hovedlinjene i utvalgets rapport, med tilhørende hørings spørsmål.

Høringsfristen er 1. desember 2021.

Müller-Nilssen-utvalgets rapport, en informasjonsfilm og presentasjonsmaterieell finnes tilgjengelig på kirken.no/kirkeligorganisering.

Bakgrunn

Den nye trossamfunnsloven trådte i kraft 1. januar 2021. Før dette ga kirkeloven detaljert regelverk for organisering av kirken. Nå har Stortinget gjennom trossamfunnsloven overlatt til Kirkemøtet å beslutte kirkens organisering. Innenfor visse rettslige rammer er det opp til kirken selv å bestemme hvordan trossamfunnet skal være organisert. Trossamfunnsloven viderefører ordningen med at trossamfunnet Den norske kirke har to typer rettssubjekter, soknet og rettssubjektet Den norske kirke. Denne strukturen har betydning for arbeidsgiverorganiseringen. Det at det er to finansieringskilder for kirken har også stor betydning for handlingsrommet for en kirkelig organisering. Kirken er avhengig av å finne en organisering som sikrer godt samarbeid med kommunene fordi kommunene finansierer den lokale kirkes virksomhet. Samtidig skal kirken være en profesjonell og attraktiv arbeidsgiver, og små enheter kan skape utfordringer med å ha kompetanse og kapasitet til dette. Med disse rammevilkårene ble det naturlig for Kirkerådet å be om en utredning av en felles organisering av arbeidsgiveroppgavene på prostnivå, som er nært nok og samtidig stort nok til å være en velegnet arbeidsgiverenhet.

Kirkerådet vedtok i sak KR 59/19 å sette ned et hovedutvalg og fire arbeidsgrupper for å arbeide med særskilte temaer. Hovedutvalget for kirkelig organisering (Müller-Nilssen-utvalget) skulle se på helheten i en ny organisering, og utvalget leverte sin rapport ved utgangen av mars 2021.

Om høringen

Utvalget har levert en omfattende rapport som berører mange sentrale spørsmål for en ny organisering. På enkelte områder har utvalgets medlemmer ulike oppfatninger av hvilke løsninger som er best egnet for å nå de målene som er satt for arbeidet. For å få gode høringssvar har Kirkerådet utarbeidet et høringsnotat som inneholder en kortfattet informasjon om bakgrunnen for rapporten, sentrale temaer for høringen og ulike høringsspørsmål.

Høringsspørsmålene i høringsnotatet svares på i et elektronisk skjema. En person fyller ut skjemaet på vegne av høringsinstansen og følgende lenke skal benyttes:

<https://surveys.analyzer.com?pid=dimb3n6f>

Kirkerådet er opptatt av å få frem ulike synspunkt og vurderinger. Høringen er ikke en «avstemming» for ulike modeller. Det er derfor lagt til rette for utstrakt mulighet for å begrunne svar og gi supplerende kommentarer. En viktig hensikt med å bestille rapporten, har vært å få forslag til hvordan man kan oppnå at de som arbeider lokalt kan forholde seg til samme arbeidsgiver og at kirkens attraktivitet som arbeidsplass styrkes. Vi ber derfor om at høringsinstansene har et særlig fokus på dette temaet når høringen besvares.

I tillegg til foreliggende høringsnotatet er det utarbeidet en presentasjon som kan benyttes for å innlede til diskusjon om utvalgets rapport. Det er også lagd en informasjonsfilm som kan benyttes til forberedelser og i møter der saken skal diskuteres. Dette materialet finnes på kirken.no/kirkeligorganisering.

Om den videre prosessen

Når høringsfristen er utløpt vil høringsinnspill bli sammenstilt og forelagt Kirkerådet som skal forberede saken for Kirkemøtet. I kirkerådssak 37/19 og 59/19 har Kirkerådet lagt en plan om at Kirkemøtet skal vedta ny kirkelig organisering i to «omganger». Først et prinsippvedtak om kirkelig på Kirkemøtet i september 2022, før en ny kirkeordning kan skrives ut og så besluttes på Kirkemøtet i 2023.

Müller-Nilssen-utvalget peker på flere temaer som bør utredes videre. Samtidig mener utvalget selv at det nå er nok kunnskap til å kunne gjøre et prinsippvedtak. En første behandling i Kirkemøtet vil også at det peke på flere hensyn som må ivaretas og bør utredes nærmere. I utvalgsrapporten kapittel 13 redegjør utvalget for utredningsbehov på flere områder. Kirkerådet har besluttet å igangsette utredninger innenfor følgende temaer med frist 31.12.2021:

- 1) Gjennomgang av dagens prostistruktur med forslag til prosess for å fastsette ny struktur
- 2) Oppgave- og ansvarsfordeling mellom menighetsråd og prostifellesråd i ny kirkelig organisering, oppsummere og ytterligere detaljere utvalgets forslag.
- 3) Biskopens lederrolle og tilsyn. Demme skal bygge videre på utredningsarbeidet fra prosjektet kirkelig organisering og avklare de gjenstående elementene som Müller-Nilssen-utvalget har bedt om at konkretiseres nærmere.
- 4) Organisering og ledelse på arbeidsplassen lokalt i ny kirkelig organisering.
- 5) Bispedømmerådets rolle og ansvar hvis arbeidsgiveransvaret flyttes til prostifellesrådet.

En utredning av folkevalggtrollen i Den norske kirke er allerede i gang og har frist i slutten av januar 2022. Disse utredningene vil sammen med rapporten «Samhandling i en selvstendig

folkekirke» og hørings svar i denne saken vil være et viktig grunnlag for den videre behandling i Kirkerådet og Kirkemøtet. Kirkerådet vil vurdere ytterligere utredninger løpende.

Om høringsinstansene

Denne høringen er rettet til menighetsråd, kirkelige fellesråd, KA, arbeidstakerorganisasjoner på KA-området, utdannings- og forskningsinstitusjoner mfl. Det er Kirkemøtet som med hjemmel i trossamfunnsloven har myndighet til å beslutte kirkens organisering, og de som blir berørt bør høres i saken. Kirkerådet mener derfor at de fleste spørsmål og problemstillinger som utredningen reiser, først og fremst bør forelegges de kirkelige virksomhetene som blir berørt i denne saken.

Utvalgets rapport inneholder imidlertid enkelte sentrale spørsmål som berører relasjonen til aktører utenfor det kirkelige området, og i særlig grad kommunene. Kirkerådet vil derfor sende disse eksterne aktørene et eget høringsbrev. Her vil de inviteres til særlig å svare på utvalget spørsmål som vedrører relasjonen mellom disse virksomhetene og kirken. Det vil for eksempel gjelde kommuner, KS – Kommunesektorens organisasjon, departementer og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark. Dette vil ikke være til hinder for at disse organisasjonene også kan komme med synspunkter på øvrige deler av utredningen.

Det er Kirkemøtet som vedtar kirkens organisering. Siden medlemmene av bispedømmerådene også er medlemmer av Kirkemøtet, er det ikke gitt at bispedømmerådene og biskopene skal avgi høringsuttalelse på linje med andre kirkelige virksomheter. Samtidig er både biskop og bispedømme berørte i saken. Kirkerådet har besluttet at både bispedømmeråd og biskoper skal være høringsinstanser, men mener denne rollekombinasjonen gjør det viktig å skille mellom rollene i de ulike fasene av prosessen, samtidig som at viktige argumenter kommer fram og at prosessen blir mest mulig transparent.

Alle kan avgi høringsuttalelse. Høringsuttalelser er offentlige etter offentleglova og vil bli publisert på kirken.no.

Avslutning

Den norske kirke må rigge seg for framtiden. Vi vet ennå ikke hvordan samfunnet vi framstår «post-korona». Men det vi vet, er at både samfunnet og kirkens medlemmers behov er i endring og at det blir sentralt for å kirken og videreføre sin rolle som folkekirke som er aktivt til stede i folks liv. Vi håper at dere gjennom denne høringsprosessen vil få en mulighet til å løfte blikket og se kirken, ikke bare fra innsiden men også litt fra utsiden, både som et trossamfunn og som en sentral samfunnsaktør.

Det vil alltid være en risiko med endring. Kanskje vil noen miste arbeidsoppgaver eller måtte løse nye, kanskje vil noen få en ny leder og kanskje vil arbeidsgiverorganet måtte arbeide annerledes enn tidligere og ha andre relasjoner. Samtidig kan det også være en risiko ved ikke å gjennomføre endringer. Dette handler blant annet om forventninger om god ledelse og effektiv ressursutnyttelse i hele kirken. Helt siden 2005 har Kirkemøtet hatt et ønske om å få til en felles arbeidsgiverorganisering for dem som arbeider lokalt i kirken. Det er på tide at Kirkemøtet tar et valg om kirkens organisering. Å holde på dagens organisering er en mulighet, men da oppfylles ikke Kirkemøtets ønske om felles arbeidsgiverorganisering for de som arbeider lokalt.

En organisering på prostnivå er ikke besluttet, men gjennom utvalgets rapport har Kirkerådet fått et godt grunnlag for hvordan dette kan se ut. På enkelte punkter deler utvalget seg i sine anbefalinger. Dette er sannsynligvis et uttrykk for at det finnes ulike syn i kirken på hva som er en hensiktsmessig organisering og hvilke mål modellene måles mot. Kirkerådet håper derfor at dere som mottar denne hørings saken legger til rette for god

involvering og deler deres vurderinger av de sentrale spørsmålene som saken reiser.
Dersom dere har spørsmål i saken kan disse [sendes inn via skjemaet på denne siden](#).

Med vennlig hilsen

Kristin Gunleiksrud Raaum
leder i Kirkerådet

Ingrid Vad Nilsen
direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg:
Høringsnotat til kirkelige høringsinstanser

Mottakere:

| | | |
|--|---------------------------------------|------------------------|
| Alle menighetsråd | | |
| Alle kirkelige fellesråd | | |
| Hovedverneombudet i rettssubjektet Den norske kirke, Hilde Fylling | | |
| Agder og Telemark bispedømmeråd | Postboks 208 | 4662 KRISTIANSAND S |
| Borg bispedømmeråd | Bjarne Aasgt. 9 | 1606 FREDRIKSTAD |
| Bjergvin bispedømmeråd | Postboks 1960 | 5817 BERGEN |
| Hamar bispedømmeråd | Postboks 172 | 2302 HAMAR |
| Nidaros bispedømmeråd | Kongsgårdsgata 1a, Erkebispegården | 7013 TRONDHEIM |
| Nord-Hålogaland bispedømmeråd | Postboks 790 | 9258 TROMSØ |
| Oslo bispedømmeråd | Postboks 9307 Grønland | 0135 OSLO |
| Stavanger bispedømmeråd | Lagårdsveien 44 | 4010 STAVANGER |
| Sør-Hålogaland bispedømmeråd | Tolder Holmers vei 11 | 8003 BODØ |
| Tunsberg bispedømmeråd | Postboks 10 Kaldnes | 3119 TØNSBERG |
| Møre bispedømmeråd | Moldetrappa 1 | 6415 MOLDE |
| Nidaros Saemien Åålmege | Gløttvegen 2 | 7750 NAMDALSEID |
| Kirkelig Undervisningsforbund | Rådhusgata 1-3 | 0151 OSLO |
| Hamar biskop | Postboks 172 | 2302 HAMAR |
| Nidaros biskop | Kongsgårdsgata 1a, Erkebispegården | 7013 TRONDHEIM |
| Acta barn og unge i Normisjon | Postboks 7153 St. Olavs plass | 0130 OSLO |
| Den norske israelsmisjon | Holbergs plass 4 | 0166 OSLO |
| Det Norske Diakonforbund | Rådhusgate 1-3 | 0151 OSLO |
| Den norske kirkes presteforening | Postboks 437 Sentrum | 0103 OSLO |
| Misjonsalliansen | Postboks 6863 St Olavsplass | 0130 OSLO |

| | | |
|---|---|---|
| Oslo biskop | Postboks 9307 Grønland | 0135 Oslo |
| Bjergvin biskop Fagforbundet Teologene | Postboks 1960 Boks 7003 St. Olavsplass | 5817 BERGEN 0130 OSLO |
| Nord-Hålogaland biskop Det teologiske fakultet | Postboks 790 Postboks 1023 Blindern | 9258 TROMSØ 0315 OSLO |
| VID | Postboks 184 Vinderen | 0319 OSLO |
| KUN - Kirkelig Utdanningscenter nord – VID Tromsø | Breivika | 9037 TROMSØ |
| Døvekirkenes fellesråd HimalPartner | Fagerborggt. 12 Postboks 6646 St Olavsplass | 0360 OSLO 0129 OSLO |
| KIFO - Institutt for kirke- religions- og livssynsforskning Svalbard Kirke | Øvre Slottsgate 2 B | 0157 OSLO |
| KRIK - Kristen idrettskontakt | Pb. 3822 Ullevål Stadion | 0855 OSLO |
| Norsk kvinnelig teologforening IKO | Postboks 2623, St. Hanshaugen | 0131 OSLO |
| NLA Høgskolen | Postboks 74 Sandviken | 5812 BERGEN |
| Møre biskop Åpen folkekirke - Gard Realf Sandaker- Nielsen | Moldetrappa 1 | 6415 MOLDE |
| Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter - KA Agder og Telemark biskop | Postboks 208 | 4662 KRISTIANSAND S |
| Søndagsskolen Norge | Postboks 98, Sentrum | 0101 OSLO |
| KFUK-KFUM-speiderne Stavanger biskop Tunsberg biskop Borg biskop | Lagårdsveien 44 Postboks 10 Kaldnes Bjarne Aasgt. 9 | 4010 STAVANGER 3119 TØNSBERG 1606 FREDRIKSTAD |
| Kirkelig ressurscenter mot vold og seksuelle overgrep Ung Kirkesang | Konsul Wilds vei 1 | 4621 KRISTIANSAND S |
| MF vitenskapelig høyskole | Postboks 5144 Majorstuen | 0302 Oslo |
| Sør-Hålogaland biskop | Tolder Holmers vei 11 | 8003 BODØ |
| Fagforbundet Stefanusalliansen Det Norske Misjonsselskap | Pb 6603 Rodeløkka Postboks 226 Sentrum | 0502 OSLO 4001 STAVANGER |
| Areopagos KFUK-KFUM NORGE Skjærgårds LIVE hovedkontor Bønnelista | Bernhard Getz' gt. 3 Grubbegata 4 Boks 303 c/o Jo HedbergHortensveien 60 | 0165 OSLO 0179 OSLO 3791 KRAGERØ 3157 BARKÅKER |

| | | |
|--|-----------------------------------|----------------|
| Norske kirkeakademier - NKA | | |
| Creo | Postboks 9007, Grønland | 0133 OSLO |
| NMSU | PB 226 Sentrum | 4001 STAVANGER |
| Return2Sender | | |
| Normisjon | Postboks 7153St. Olav plass | 0130 OSLO |
| NLM Ung | | |
| Akademikerforbundet | Tollbugata 35 | 0157 Oslo |
| Arkitektenes fagforbund | PB 5899 Majorstuen | 0308 Oslo |
| Delta | Pb. 9202, Grønland | 0134 Oslo |
| Econa | Postboks 1869 Vika | 0124 Oslo |
| Fellesorganisasjonen | Pb 4693 Sofienberg | 0506 Oslo |
| Forskerforbundet | Postboks 1025 Sentrum | 0104 Oslo |
| Lederne | Storgata 25 | 0184 Oslo |
| Naturviterne | Keysers gate 5 | 0165 Oslo |
| NITO | Postboks 1636 Vika | 0119 Oslo |
| Norges Juristforbund | | |
| Norsk Lektorlag | MBE 326Postboks 1 Youngstorget | 0028 Oslo |
| Norsk Sykepleierforbund | Postboks 456Sentrum | 0104 Oslo |
| Parat | Postboks 9029 Grønland | 0133 Oslo |
| Samfunnsviterne | Kristian Augusts gt. 9 | 0164 Oslo |
| Samfunnsøkonomene | Kr. Augustsgt. 9 | 0164 Oslo |
| Tekna | Postboks 2312 Solli | 0201 Oslo |
| Utdanningsforbundet | Postboks 9191 Grønland | 0134 Oslo |
| Den norske kirkes ungdomsutvalg | | |
| Norges Kristelige Student- og skoleungdomslag | | |
| Lovisenberg diakonale høgskole | Lovisenberggt. 15b | 0456 OSLO |

Høringsnotat til kirkelige høringsinstanser

Müller-Nilssen-utvalgets utredning: Samhandling i
en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering



DEN NORSKE KIRKE
Kirkerådet

HØRINGSNOTAT TIL KIRKELIGE HØRINGSINSTANSER

Innledning

Siden 2005 har Kirkemøtet i Den norske kirke hatt som mål å samle arbeidsgiveransvaret for alle som jobber lokalt i kirken. I mars 2021 leverte Müller-Nilssen-utvalget sin utredning om hvordan dette kan se ut med en organisering på prostinivå. En organisering på dette nivået er ikke blitt behandlet før, og derfor bad Kirkerådet om en utredning på dette nivået.

Organisering på prostinivå er ikke besluttet. Kirkerådet sender nå rapporten ut på høring for å få tilbakemeldinger på de ulike forslagene og modellene som Müller-Nilssen-utvalget foreslår. I høringsnotatet presenteres hovedlinjene i utvalgets forslag, med tilhørende høringsspørsmål. Høringsfristen er 1. desember 2021. Høringssvarene vil sammen med andre utredninger, legge grunnlaget for det videre arbeidet med kirkelig organisering.

Om notatet

Hovedutvalget for kirkelig organisering, heretter Müller-Nilssen-utvalget, leverte sin sluttrapport ved utgangen av mars 2021 på oppdrag fra Kirkerådet. I rapporten foreslås det blant annet at dagens kirkelige fellesråd skal erstattes av et felles kirkelig organ på prostinivå. Det er tre ulike modeller for hvordan dette kan organiseres. Dette organet, prostifellesrådet, vil være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt (dagens fellesrådsansatte og menighetsprester). En slik endring vil føre med seg andre spørsmål bl.a. valgordninger og sammensetning av prostifellesrådet, ordning for daglig ledelse, konsekvenser for biskop og bispedømmeråd og betydningen for menighetsrådets ansvar og oppgaver.

Kirkens egne organer og kirkelige virksomheter får nå dette og andre spørsmål til høring. Høringsnotatet vil først beskrive hensikten med arbeidet med ny organisering, redegjøre for sakens bakgrunn og noen sentrale utfordringer som kirken står i. Deretter vil høringsnotatet presentere Müller-Nilssen-utvalgets forslag til endringer, og ulike høringsspørsmål knyttet til disse. I noen spørsmål presenterer utvalget flere løsninger, og er delt i anbefalingen. Hvilke utvalgsmedlemmer som anbefaler hva i ulike spørsmål, finnes i kapittel 10 i rapporten.

Müller-Nilssen-utvalgets rapport *Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering* kan lastes ned og leses fra kirken.no/kirkeligorganisering.

Hvorfor vurderes en ny kirkelig organisering nå?

Den norske kirke er en kompleks organisasjon med mange organer, stillingskategorier, ansatte og folkevalgte. Til sammen utgjør dette en komplisert organisasjonsstruktur.

I dag har kirkens medarbeidere som arbeider side ved side i menighetene lokalt forskjellige arbeidsgivere. De fleste har kirkelig fellesråd på kommunenivå som arbeidsgiver, mens prestene er ansatt på nasjonalt nivå, med store deler av arbeidsgivermyndigheten delegert til biskop og bispedømmeråd.

Kjernen i denne saken handler om hvordan kirken kan organisere den lokale virksomheten. Målet er at kirken blir en bedre arbeidsgiver, at ressursene kan brukes best mulig og at ressurser kan frigjøres til å møte mennesker lokalt, dele evangeliet og være en relevant samfunnsaktør i bygd og by. Denne saken har derfor ikke en ny organisering som målsetning, men handler om hvordan organiseringen kan bidra til best mulig utvikling av folkekirken i hele Norge.

Ved å samle funksjoner, kan kirken ruste seg for å møte en fremtid med et livssynsåpent samfunn, med endringer i befolkningsmønstre, strengere krav til offentlige og private

virksomheter og en svakere offentlig økonomi. Gjennom de siste tiårene er norsk arbeidsliv blitt stadig mer formalisert og regulert. Arbeidsmiljøloven er utvidet til flere områder, det har kommet forskrifter for internkontroll, personvern, datasikkerhet mm. Dette fører til at den som er ansvarlig arbeidsgiver har fått økt formelt og reelt ansvar med større krav til virksomhetens styring. Kirken må ha en organisasjon som er godt rustet for å ta dette ansvaret. Utøvelse av felles arbeidsgiveransvar for de som arbeider lokalt handler derfor særlig om å ha enheter med kapasitet og kompetanse til å ivareta kirkens lokale oppgaver generelt og arbeidsgiveroppgaver spesielt. Samtidig må disse hensynene balanseres mot behov for lokal forankring hos sokn og menighetsråd og behov for fortsatt gode relasjoner og nærhet til den enkelte kommune.

Saken handler også om hvordan kirken bør ledes på lokalplan. Kirken har mange og viktige oppgaver i lokalsamfunnet og mange kompetente og ansvarsfulle medarbeidere som løser oppgavene. Forventningene fra dagens medarbeidere er annerledes enn tidligere og økende med hensyn til at arbeidsgiver skal være en profesjonell part som setter retning og tar ansvar for virksomheten og som samtidig følger opp de ansatte og gir dem handlingsrom. De ansatte forventer tydelige roller og mandater i organisasjonen de skal arbeide i, de forventer gode kollegiale forhold og de forventer en leder som har tid og kompetanse til å drive ledelse både faglig og personalmessig. Også folkevalgte forventer tydelige strukturer, roller og mandater for de kirkelige organene de er valgt inn i.

I den nye trossamfunnsloven som trådte i kraft 1. januar 2021 har kirken fått myndighet til å beslutte sin egen organisering. Kirken skal løse disse utfordringene i en brytningstid. Den norske kirke er ett trossamfunn, med ulike organer og roller som er gitt særskilt myndighet. Innenfor det handlingsrommet som er gitt i trossamfunnsloven skal Kirkemøtet ta stilling til spørsmålet om ny organisering av kirken. Hensikten er at kirken kan videreutvikles som folkekirke, for alle dens medlemmer og alle dem som søker kirkens fellesskap, med klare oppgaver for de ansatte, de folkevalgte, de frivillige medarbeiderne og for befolkningen for øvrig.

Kort historisk bakgrunn

Hvordan ble det slik? Dagens kirkelige organisering har røtter fra gammelt av da lokalsamfunnet hadde ansvaret for kirkebygget og kongen sendte prester for å tjenestegjøre i menighetene. Denne todelingen har fulgt kirken helt frem til i dag. Gjennom de siste 200 årene er kirken gradvis blitt utviklet som organisasjon og nye lover og organer har bidratt på veien mot en selvstendig folkekirke. Den todeltede organiseringen har tjent kirken vel og vært en hensiktsmessig ansvarsfordeling for statskirken i mange år. Etter hvert som flere ansatte har kommet til og det stilles større krav til arbeidsledelse og arbeidsmiljø enn tidligere, er det vanskelig å se at en slik todeling er hensiktsmessig når kirken i dag har ansvar for å bestemme sin egen organisering.

I 1997 kom en ny kirkelov. Da ble soknets status som rettssubjekt lovfestet, og menighetene fikk en mer selvstendig stilling i forholdet sitt til kommunen. Kirkeloven sørget for at lokalt tilsatte i kirken ble overført fra kommunen til et lovbestemt kirkelig organ på kommunenivå, dagens fellesråd. Kateketer som før var statsansatte, fulgte også med til dette nye kirkelige forvaltningsnivået på kommunenivå. Prestene fortsatte sitt ansettelsesforhold i staten som embetsmenn og tjenestemenn. Tilsettingsmyndigheten for prester var gradvis blitt overført til kirkelige organer, og i 1989 ble tilsettingsmyndigheten for alle menighetsprester, bortsett fra proster og biskoper, overført til bispedømmerrådet. Biskopen har over tid fått flere arbeidsgiverfunksjoner, men også Kongen og departementet hadde arbeidsgiverfunksjoner for presteskaper. Biskopen har ikke arbeidsgiverfunksjoner i alle lutherske kirker. Biskopens viktigste oppgave i lutherske kirker er å ha tilsyn med hele kirken, både ansatte og råd. I 2008 inngikk Stortinget et kirkeforlik med sikte på å endre relasjonene mellom stat og kirke. En viktig

del av dette var at kirkens egne organer skulle overta ansvaret for å ansette biskoper og proster.

Dette skjedde i 2012. Et annet viktig skritt var å etablere Den norske kirke som et eget rettssubjekt (RDNK), skilt fra staten. Dette skjedde i 2017 og samtidig ble alle prester og tilsatte i bispedømmeråd og Kirkerådet overført fra staten til dette nye kirkelige rettssubjektet.

Allerede i 2005 vedtok Kirkemøtet målsettingen om felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning. Dette ble bekreftet på Kirkemøtet i 2013, og Kirkerådet ble bedt om å fortsette arbeidet med ny kirkeordning når ny rammelov for Den norske kirke ble vedtatt av Stortinget. I 2015 og 2016 behandlet Kirkemøtet saker som forberedte organisasjonen på skillet mellom stat og kirke fra 2017, og kirkeordningen etter dette.

På Kirkemøtet i 2016 ble en sak om *Veivalg for fremtidig kirkeordning* behandlet. Tre alternative løsninger for arbeidsgiveransvar ble vurdert. Da denne saken ble behandlet var ennå ikke finansieringsordningen for Den norske kirke eller trossamfunnsloven klare. Først når trossamfunnsloven var klar, ble det klart hvilken myndighet Kirkemøtet har til å bestemme kirkens organisering og hvilke rammer dette må skje innenfor.

Veivalgsaken viste at to av de tre forslagene som ble lagt fram (modell A *Storfellesrådsmodellen* og B *Bispedømmerådsmodellen*) ikke var egnet for å samle kirken. Den tredje løsningen, modell C (samordnet arbeidsgiverorganisering) ble vedtatt, samtidig som målsettingen om «felles arbeidsgiveransvar» ble fastholdt i et senere trinn i utviklingen av kirkeordningen. Kirkerådet anbefalte at Kirkemøtet i 2019 i første rekke skulle vedta en kirkeordning som bygget på kirkeordningen, uten større endringer. Samtidig ba Kirkerådet Kirkemøtet om å få et mandat til å arbeide videre med kirkens fremtidige organisering for å innfri målsettingen om «felles arbeidsgiveransvar». Det vil si at Kirkerådet skulle gå rett til trinnet for å innfri målsettingen om «felles arbeidsgiveransvar». Dette mandatet fikk Kirkerådet.

Etter 2017 fortsatte utviklingen fram mot den trossamfunnsloven som trådte i kraft i 2021. Trossamfunnsloven viderefører at Den norske kirke er å definere som et trossamfunn, med Kirkemøtet som øverste representative organ, og to typer rettssubjekter, soknet og RDNK. Noe av det som måtte avklares i denne loven, var om kirken fortsatt skulle finansieres av både stat og kommune eller om staten skulle overta all offentlig finansiering av kirken, slik det var foreslått å gjøre for alle andre tros- og livssynssamfunn. Kirkemøtet vedtok, med stort flertall, å anbefale å gå inn for å beholde den todelte finansieringsordningen. Dette forslaget ble fulgt av Stortinget.

Det betyr at det er noen gitte rammevilkår for Den norske kirke, både når det gjelder typer rettssubjekt og finansieringsordning. Det er to finansieringskilder for kirken, stat og kommune, og dette definerer langt på vei handlingsrommet for en kirkelig organisering ved at man er avhengig av å finne en organisering som sikrer godt samarbeid med kommunene for å finansiere den lokale kirkes virksomhet. Kommunene bevilger ca. 2/3 av kirkens totale økonomi. Kommunene har erfaring med å finansiere interkommunalt samarbeid, men kommunenes vilje til å overføre midler til organer lenger borte enn det, for eksempel til et bispedømmenivå er mer uklart. I høringen til kommunene vil de utfordres på å mene noe om hva som bør være sentrale hensyn ved fastsetting av nye prostigrenser.

Det er mange små kommuner med små fellelråd og få ansatte. Det gir utfordringer når det gjelder å være en profesjonell arbeidsgiver med kompetanse og kapasitet på det brede felt av oppgaver som kirken i dag har.

På bakgrunn av alt dette, ble det naturlig for Kirkerådet å be om en utredning av en felles organisering av arbeidsgiveroppgavene på prostinivå, som er nært nok og samtidig stort nok til å være en velegnet arbeidsgiverenhet.

Mål og mandat for utredningsarbeidet

På Kirkemøtet i 2019 vedtok Kirkemøtet følgende:

Kirkemøtet ber Kirkerådet om så snart som mulig i kommende kirkemøteperiode å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning (KM 06/19, vedtakspunkt 5)

På denne bakgrunn nedsatte Kirkerådet, etter behandling av sak KR 37/19 og KR 57/19 et bredt sammensatt utvalg og besluttet mandat for utredningsarbeidet i september 2019.

Hovedoppgaven for utvalget har vært å utrede mulige løsninger knyttet til et nytt felles kirkelig organ på prostinivå, der dette fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirken.

Selv om mandatet er spisset inn mot et organ på prostinivået, betyr det ikke at dette nivået er besluttet eller at dagens prostistruktur skal legges til grunn. Det er Kirkemøtet som beslutter en ny kirkelig organisering, og Kirkemøtet kan eventuelt også gi retningslinjer for å fastlegge en ny prostistruktur på grunnlag av denne høringen. Kirkemøtet kan også beslutte å ikke vedta en ny kirkelig organisering på prostinivå.

Mandatet ble gitt for å utrede om det var mulig å tegne ut modeller mellom løsning A) storfellesrådsmodellen og løsning B) bispedømmerådsmodellen i veivalgssaken (KM 08/16), der ingen av disse alternativene fikk tilstrekkelig oppslutning. Storfellesrådsmodellen forutsatte etablering av storfellesråd over hele landet, fortrinnsvis som enheter som er geografisk sammenfallende med (justerte) prostier, anslagsvis 150 i tallet. Storfellesrådsmodellen skiller seg fra utvalgets forslag til en organisering på prostinivå, blant annet ut fra at det er forskjellige rettslige modeller, og fordi det er uttegnet modeller for daglig ledelse av prostifellesrådet og en tydeligere relasjon prost og biskop. Samtidig vil organiseringen på prostinivå anslagsvis utgjøre 90–150 prostier, mens storfellesrådsmodellen ville utgjøre anslagsvis 150 storfellesråd.

Da mandatet ble gitt, var lovproposisjonen til ny trossamfunnslov og dermed rammebetingelsene for organiseringen og finansieringsordningen kjent. Kirkemøtet og et flertall av de lokale og regionale kirkelige høringsinstansene gikk inn for en fortsatt todelt finansiering, bl.a. begrunnet i at ordningen vil sikre et fortsatt nært samarbeid mellom kommunen og kirken.

I Kirkerådets sak KR 59/19 ble mål og mandat for utredningsarbeidet vedtatt. Det er dette Müller-Nilssen-utvalget har jobbet etter. Her sies det blant annet:

Formålet med utredningen er å gi grunnlag for å treffe beslutning om fremtidig arbeidsgiverorganisering i Den norske kirke og gjøre andre tilpasninger og endringer i kirkeordningen.

Kirkerådet ønsker at utvalget særlig skal utrede mulige løsninger knyttet til et nytt, felles kirkelig organ på prostinivå, der dette fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirke. Utredningen skal bygge på det som kan være en egnet størrelse for fremtidig arbeidsgiverorganisering og skal ta utgangspunkt i dagens prostier og i ny kommunestruktur.

Arbeidet skal ha fokus på arbeidsoppgavene i soknet og hvordan strategisk og faglig ledelse i soknet kan styrkes. Utredningen konsentreres om arbeidsgiveransvar, med særlig fokus på arbeidsledelse og tilsetninger for alle som arbeider lokalt i kirken.

Med henblikk på formålet, skal følgende utredes:

- «Prostiråd/storfellesrådet» som fellesorgan for soknene og arbeidsgiverorgan for alle kirkelig tilsatte.
- Oppgavefordeling mellom menighetsrådene og det nye fellesorgan for soknene med utgangspunkt i Kirkemøtets tidligere føringer og bispedømmerådernes relasjon til det nye fellesorganet.
- Biskopens rolle i ny kirkeordning, herunder det nærmere innhold av biskopens ledelse og tilsyn. Forholdet mellom embete og råd på et nytt mellomnivå, herunder prostens rolle som kirkefaglig leder, må tydeliggjøres sammen med avklaring av biskopens rolle. Det skal utredes en tydelig sammenheng mellom biskopens, prostens og menighetsprestens tjeneste. Utredningen må se hen til de økumeniske avtaler Den norske kirke er forpliktet på.
- Ordning for daglig ledelse i «prostiråd/storfellesrådet».
- Bispedømmerådets rolle og funksjon. Bispedømmerådene skal bestå.
- Sammensetning av og valgordning for kirkelige organer som del av det kirkelige demokratiet. Direkte valg til kirkelige organer skal vektlegges.

Mandatet slår fast at det er et mål å komme frem til løsninger som kan få bredest mulig oppslutning.

Utvalgets målbilde

Müller-Nilssen-utvalget har valgt å formulere fem målbilder ut fra målene som er beskrevet i mandatet. De peker på hvordan kirken skal være i framtiden. Her nevnes både det som må ivaretas fra dagens ordning og hvor det bør gjøres endringer:

En folkekirke i hele landet

Den norske kirke er en kirke som er til stede i hele landet og oppfyller samfunnsoppdraget om å være folkekirke. Over hele landet er kirken en attraktiv arbeidsplass med kvalifiserte ansatte. Den norske kirke formidler evangeliet gjennom ord og handling, og er med på å forvalte den kristne kulturarven.

Kirken står sterkt lokalt

Soknet er den kirkelige grunnenhet. Det er lokalt at kirken deler evangeliet og får nære møter med medlemmer, frivillige og de som søker kirkens tjenester. Fleksible strukturer sikrer lokalt handlingsrom innenfor nasjonale rammer, slik at kirken til enhver tid er godt tilpasset lokale forhold.

Avklarte roller og mandat

Den norske kirke har både folkevalgte, frivillige og ansatte som bidrar til drift og utvikling av kirken. Alle disse opplever trygghet i rollen ved at det er definert hvilken rolle og hvilket mandat den enkelte har. Strukturen har et godt samvirke mellom embete og råd, og sammensetningen av ulike organer er gjennomtenkt og begrunnet.

God ledelse på alle nivå

Kirken har god, strategisk, folkevalgt og faglig ledelse på alle nivå, slik at kirkens ansatte har det bra på jobb og får brukt sin kompetanse. Frivillige opplever god oppfølging og involvering. Nasjonal ledelse gir retning og rammer for hele kirken, og bidrar til at kirken henger sammen lokalt, regionalt og nasjonalt. Det er et velfungerende strategiarbeid mellom nivåer, og prosesser for medvirkning.

God ressursutnyttelse

For å nå bredest mulig ut med kirkens budskap brukes menneskelige og økonomiske ressurser på best mulig måte. På denne måten er man i kirken gode forvaltere ved å unngå dobbeltarbeid, samle kompetanse og frigjøre ressurser til kirkelig tilstedeværelse lokalt.

Rapporten fra Müller-Nilsen-utvalget gir uttrykk for at utvalgets forslag, uavhengig av modell, ventes å gi høyere måloppnåelse enn dagens organisering. Dette er fordi alle modellene innebærer å samle arbeidsgiveransvar for de som arbeider lokalt i prostifellesråd. Les mer om utvalgets vurdering av måloppnåelse i rapportens kapittel 9.

Hvorfor er det behov for endring?

Müller-Nilssen-utvalget har vært opptatt av å identifisere utfordringer i dagens kirkeorganisering med delt arbeidsgiveransvar for de ansatte lokalt. I avsnitt 4.2 peker utvalget særlig på følgende utfordringer:

Sårbare arbeidsmiljøer og mye deltid

Siden arbeidsgivernivået lokalt i dag følger kommunestrukturen, er det mange arbeidsgivere med til dels svært få ansatte. Få ansatte gjør det vanskeligere å bygge fagmiljøer på alle de områdene kirken skal dekke, og gir sårbarhet når ansatte er syke eller slutter. Mange fellesråd er i dag så små at de ikke kan tilby heltidsstillinger på alle områder, og flertallet av fellesrådstilsatte er i dag deltidsansatte. Selv om få ansatte og deltid kan ha fordeler, kan det også gjøre det vanskeligere å rekruttere fagpersonell og ledere, og å få på plass gode systemer som tilfredsstillende stadig skjerpede krav til for eksempel til helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

Ulik styring på samme arbeidsplass

Siden ulike ansatte på et menighetskontor i dag har ulike arbeidsgivere, kan de få formidlet ulike prioriteringer og instruksjoner selv om de alle skal bidra til å realisere det samme oppdraget i samme sokn. Dette kan gjøre det vanskeligere å løse oppgavene på en god måte, særlig når de krever tverrfaglig samarbeid på tvers av arbeidsgiverlinjene. De to arbeidsgiverlinjene kan dermed ta ressurser fra arbeidet med å formidle evangeliet og å møte enkeltmennesker. Det kan også skape konflikter mellom de ansatte.

Vanskelig konflikthåndtering

De to arbeidsgiverlinjene gjør at det ikke finnes én leder med ansvar for alle ansatte som har siste ord ved håndtering av konflikter. Det er heller ikke symmetri i arbeidsgiverlinjene slik at ledere i de to linjene tilhører samme geografiske område. Ved konflikter kan menighetsprestene involvere først prost og deretter bispedømmenivået, mens de ansatte i fellesrådene har fellesrådet ved kirkevergen som øverste leder. Mangel på symmetri kan gjøre det vanskeligere å håndtere konflikter raskt og på en måte som oppleves rettferdig for alle involverte.

Svakere rekruttering enn ønskelig

En del steder er det i dag vanskelig å rekruttere ansatte med riktig kompetanse. Spredtbygde strøk kan by på rekrutteringsutfordringer også for andre virksomheter, men for kirkens del er det grunn til å tro at organisering preget av uklare ansvarsforhold og delt ledelse forsterker utfordringene.

Styringsmessig kompleksitet

Den norske kirke er en kompleks institusjon med parallelle styringssystemer og flere styringsnivåer. Kompleksiteten representerer en styringsmessig utfordring. Müller-Nilssen-utvalgets forsøk på å få kartlagt ressursbruken i kirken viser at det ikke finnes noen samlet oversikt over ressursbruken på ulike formål i dag, og at organiseringen av

fellesrådene, rapporteringssystemene mv. gjør at det heller ikke er mulig å lage en slik oversikt. Dermed er det også vanskeligere å sikre at ressursene brukes effektivt.

Organiseringen gir dessuten mer ressurskrevende koordinerings- og styringsprosesser, og dobbeltarbeid i form av at samme oppgave gjøres flere steder. Kompleksiteten utgjør også en demokratisk utfordring.

Hva ønsker Kirkerådet tilbakemelding på i denne høringen?

Müller-Nilssen-utvalget har hatt i oppgave å foreslå en ordning med felles arbeidsgiverorgan på prostnivå for alle som arbeider i lokalkirken. I rapporten pekes det på at det ved etableringen av et slikt organ må tas en rekke valg (se avsnitt 5.1) blant annet om fordeling av ansvar og myndighet mellom ulike organer, sammensetning og valg til disse organene. Utvalget har valgt å behandle disse spørsmålene tematisk i kapittel 5 og 6 i rapporten, før spørsmål om de rettslige rammebetingelsene for arbeidsgiverorganisering og mulige modeller for organisering behandles i kapittel 7 og 8. Noen av problemstillingene henger sammen, men som vist i rapportens kapittel 8 kan mange valg også ses uavhengig av hverandre.

I denne høringssaken inviteres høringsinstansene til å gi tilbakemelding på de vurderinger som er gjort av utvalget i ulike spørsmål og på ulike modeller. Selv om høringen inneholder en del forhåndsdefinerte valgalternativer, er Kirkerådet opptatt av å få fram at denne høringen ikke er ment som en enkel avstemming på hvilke modeller eller løsninger som er å foretrekke. Uavhengig av høringsinstansens syn på en prostimodell, ber Kirkerådet om svar på alle spørsmål, fordi dette uansett er viktig informasjon i det videre arbeid med kirkens organisering.

For Kirkerådet er det både viktig å få fram hva de ulike høringsinstansene mener og hvorfor høringsinstansene vurderer spørsmålene slik som de gjør, inklusive en klargjøring av hvilke hensyn det legges vekt på. Det er derfor lagt opp til omfattende muligheter for bruk av fritekst i besvarelsen. Selv om det ikke framgår av dette høringsnotatet, vil det i det elektroniske svarskjemaet være mulig for høringsinstansene å angi om det er et flertall hos høringsinstansene som står bak høringssvaret eller om det er et mindretall som har andre synspunkter. Det vil også være mulig å angi stemmefordeling og begrunnelse for de ulike synene.

Om begrepsbruk knyttet til arbeidsgiverorganisering

Sentralt i utvalgets arbeid står spørsmålet om arbeidsgiverorganisering. I den forbindelse er det i rapporten brukt fagbegreper som kan kreve noe forklaring.

Arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd definerer arbeidsgiver som «enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste». Arbeidsgiverbegrepet er altså definert ut fra ansettelsesforholdet. Den som har ansatt noen for å utføre arbeid i sin tjeneste, har tilhørende arbeidsgiverfunksjoner (også i rapporten omtalt som arbeidsgiverbeføyelser eller arbeidsgivermyndighet). Dette er en fellesbetegnelse på de disposisjoner arbeidsgiver har rett eller plikt til å foreta i egenskap av å være arbeidsgiver, herunder ledelse, kontroll, ansettelses og oppsigelser, oppfølging av arbeidstid og arbeidsmiljø osv. Sentralt i denne sammenheng står arbeidsgivers styringsrett, som tradisjonelt er definert som retten til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet innenfor rammene av det arbeidsforholdet som er inngått¹. Videre kan arbeidsgiverfunksjoner dreie seg om plikter overfor offentlige myndigheter, herunder skattetrekk og betaling av arbeidsgiveravgift.

Videre fremgår det av arbeidsmiljøloven § 1-8 andre ledd andre punktum at det «som i denne lov er bestemt om arbeidsgiver, skal gjelde tilsvarende for den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten». Dette innebærer at arbeidsgiveransvaret innad i en virksomhet kan deles opp slik at ulike personer eller myndighetsnivåer ivaretar ulike deler av arbeidsgiveransvaret. For

¹ jf. Rt-2000-1602

eksempel er arbeidsgiveransvaret for de fleste prester i trossamfunnet Den norske kirke i dag formelt forankret i rettssubjektet Den norske kirke, der Kirkemøtet er øverste organ, et ansvar som ivaretas av Kirkerådet mellom Kirkemøtets samlinger. Utøvelsen av arbeidsgiveransvaret innenfor prestatjenesten er delegert til biskopene, prostene og bispedømmerådene (arbeidsgiverorgan). For soknene er det definert i kirkeordningen § 17 at det er kirkelig fellesråd som har arbeidsgiveransvaret for de som lønnes over fellesrådets budsjett.

I noen tilfeller kan det være ønskelig at andre enn arbeidsgiver utfører arbeidsgiverfunksjoner som f.eks. ledelse, kontroll, ansettelser, oppfølging av arbeidstid mv. Verken arbeidsmiljøloven eller rettspraksis setter begrensninger på adgangen til å delegere selve utøvelsen av arbeidsgiverfunksjoner, til et annet rettssubjekt (ekstern delegasjon), men dette vil ikke frata arbeidsgiver de rettigheter og plikter som følger av det å være arbeidsgiver. En av modellene for arbeidsgiverorganisering (modell 3) som er foreslått av utvalget er delvis basert på slik ekstern delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner.

Høringsspørsmål

Svar på spørsmålene fylles ut digitalt, av en person på vegne av høringsinstansen via [elektronisk svarskjema](#).

Innledende spørsmål

01. Navn på høringsinstans

02. Type høringsinstans

a. Menighetsråd

Hvor mange medlemmer i soknet?

0-2000 / 2 001-10 000 / Over 10 001

b. Fellesråd

For menighetsråd og fellesråd:

Hvilket bispedømme / Hvilket prosti

Hvor mange sokn er det i fellesrådsområdet?

Hvor mange ansatte er det i fellesrådet (heltids- og deltidsstillinger)?

Hvor mange prester har sitt tjenestested i sokn i fellesrådsområdet?

c. Arbeidstakerorganisasjon

d. Arbeidsgiverorganisasjon

e. Vernetjeneste

f. Utdanningsinstitusjon

g. Forskningsinstitusjon

h. Barne- og ungdomsorganisasjon

i. Interesseorganisasjon

j. Valgliste

k. Enkeltperson

l. Andre, spesifiser

03. Kontaktperson hos høringsinstansen [Navn / Stilling/verv / E-post-adresse]

Høringsspørsmål til utvalgets ulike forslag

Del 1. Etablering av prostifellesråd og daglig ledelse

1. Om etablering av prostifellesråd som arbeidsgiverorgan

Slik er det i dag

I dagens organisering er alle menighetsprester ansatt i rettssubjektet (RDNK). Tidligere var prestene ansatt i staten, men siden 2017 har RDNK vært arbeidsgiver. Prestene har prostiet som sitt tjenestedistrikt, og har et nærmere definert tjenestested innenfor prostiet.

De ansatte i fellesrådet som har kirkevergen som leder, er ansatt i fellesrådet. Fellesrådet er et fellesorgan på vegne av soknene, og henter dermed sin rettslige handleevne for ansettelsene, i soknene.

Kirkelig fellesråd har i dag et partssammensatt utvalg bestående av representanter for rådet og arbeidstakerrepresentanter. Dette foretar de fleste steder tilsetning av de fleste fellesrådsansatte. Menighetsprester blir ansatt av bispedømmerådet.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Helt siden 2005 har Kirkemøtet hatt som mål å samle utøvelsen av arbeidsgiveransvaret for alle som arbeider lokalt i Den norske kirke. Müller-Nilssen-utvalget ble bedt om å utrede hvordan arbeidsgiverorganisering på prostinivå kan se ut. I rapporten presenterer utvalget tre alternative modeller for hvordan et felles kirkelig organ på prostinivå kan være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt (dagens fellesrådsansatte og menighetsprester). Dette organet vil erstatte dagens kirkelige fellesråd.

Uavhengig av modellvalg vil *utøvelsen* av arbeidsgiveransvaret skje fra prostifellesrådet.

- Modell 1: Prostifellesrådet henter både sin rettslige handleevne og legitimitet fra soknet, og alle er ansatt i prostifellesrådet.
- Modell 2: Prostifellesrådet henter sin rettslige handleevne fra RDNK. Alle er ansatt i RDNK. Legitimiteten hentes fra soknet gjennom indirekte valg fra menighetsrådet. En rettslig vurdering av gjennomførbarhetene av denne modellen framgår i avsnitt 7.4.2.
- Modell 3: Prostifellesrådet henter sin rettslige handleevne fra både soknet og RDNK: Dagens fellesrådsansatte blir ansatt i prostifellesrådet, mens menighetsprestene forblir ansatt i RDNK. RDNK delegerer de fleste av sine arbeidsgiverfunksjoner for menighetsprestene til prostifellesrådet. Legitimiteten hentes fra soknet.

De tre modellene er beskrevet i rapportens kapittel 8, og på side 100 er det gjort en skjematisk oppsummering og sammenlikning av de tre modellene.

Et konsulentfirma har gjennomført konsekvensanalyser av de ulike forslagene og kommet til at alle de tre modellene for arbeidsgiverorganisering som presenteres nedenfor vil gi bedre muligheter for å nå målene enn dagens organisering. Konsulentfirmaets vurderinger ligger vedlagt utvalgsrapporten.

Høringsspørsmål

Kirkerådet ønsker høringsinstansenes synspunkt på «grepet» med å etablere kommuneoverskridende prostifellesråd til erstatning for dagens kirkelige fellesråd, der prostifellesrådene vil være arbeidsgivere for både dagens fellesrådsansatte og menighetsprestene:

04. Hva er fordeler og muligheter med å etablere felles kirkelig organ på et justert prostnivå der dette prostifellesrådet skal være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt? [Fritekst]
05. Hva er ulemper og risikoer med å etablere felles kirkelig organ på prostnivå der dette prostifellesrådet skal være arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt? [Fritekst]
06. Hvilke tiltak kan iverksettes for å redusere eventuelle uheldige konsekvenser ved å etablere kommuneoverskridende prostifellesråd? [Fritekst]
07. Andre innspill eller synspunkter på det å etablere prostifellesråd som felles arbeidsgiverorgan for alle de som arbeider lokalt i kirken, og til erstatning for dagens kirkelige fellesråd? [Fritekst]

Utvalgets medlemmer har lagt vekt på ulike hensyn ved anbefaling av modell for arbeidsgiverorganisering på prostnivå, og utvalget er derfor delt i sin anbefaling. Momenter som har vært vektlagt er blant annet hvor gjennomførbar modellen er, om den er egnet til å nå målet om at kirken skal «henge godt sammen lokalt, regionalt og nasjonalt», om den øker muligheten for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt og om den kan bidra til at målet om at Den norske kirke skal være en attraktiv arbeidsplass med god ledelse. Sett hen til disse momentene og deres erfaringer:

08. Hvilken modell for arbeidsgiverorganisering er å anbefale?
[Modell 1 / Modell 2 / Modell 3] Begrunn hvorfor og spesifiser gjerne hvilke mål dere har lagt mest vekt på (se rapportens avsnitt 2.3 og kapittel 9) i fritekst]
09. Har høringsinstansen synspunkter på hvordan tilsettinger bør foregå? [Fritekst]
10. I dagens modell er det to arbeidsgiverlinjer og Kirkemøtet har vedtatt mål om en felles arbeidsgiverlinje. Kirkerådet ønsker å høre følgende:
 - A. Finnes det en bedre modell for å nå målet om én arbeidsgiverlinje enn modellene som er presentert i denne høringen? [Ja / Nei / Hvis ja, begrunn svaret]
 - B. Ønsker dere å opprettholde dagens ordning med to arbeidsgiverlinjer, med eventuelle justeringer, på tross av Kirkemøtets vedtak om én arbeidsgiverlinje? [Ja / Nei / Hvis ja, begrunn svaret]

2. Daglig ledelse i prostifellesrådet

Slik er det i dag

I dagens organisering er det to arbeidsgiverlinjer, og derfor to steder det foregår daglig ledelse.

Størstedelen av ansatte i Den norske kirke er ansatt i et av de 348 kirkelige fellesrådene. Disse har kirkevergen som øverste leder. Kirkevergen er daglig leder for alle ansatte i fellesrådet, og står ansvarlig overfor det folkevalgte organet. Det er ingen nasjonalt definerte kvalifikasjonskrav for kirkeverger, dette avgjøres av fellesrådet i forbindelse med utlysning av stilling.

Alle menighetsprestene har prostiet som sitt tjenestedistrikt, og har prosten som sin nærmeste overordnede. Prosten leder prestatjenesten i prostiet under biskopens overordnede lederansvar for prestatjenesten i bispedømmet. Gjennom tjenesteordning og kvalifikasjonskrav er det satt opp kvalifikasjonskrav for prosten, som må være prest. Biskopene inngår igjen i et større system hvor Kirkemøtet er øverste arbeidsgivermyndighet, med Kirkerådet som dets utøvende organ som leder arbeidet på nasjonalt nivå. Preses i Bispemøtet ivaretar

arbeidsgivers omsorgsplikter overfor de andre biskopene. Kirkerådets direktør er daglig leder av Kirkerådets virksomhet.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Prostifellesrådet vil ha stor bredde i sine oppgaver og ansvarsfelt, og den daglige ledelsen vil derfor ha ansvar for mange ansatte med ulike arbeidsoppgaver og ulike faggrupper. Dette er nærmere beskrevet i avsnitt 5.6 i utvalgets rapport, og under avsnitt 5.6.3 peker utvalget på sentrale hensyn ved valg av ordning for daglig ledelse.

Utvalget mener at kirkeordningen fortsatt bør inneholde krav om at de valgte arbeidsgiverorganene skal ha en daglig leder som opptrer på vegne av seg når medlemmene ikke er samlet i møte, og at det også må stilles et slikt krav til prostifellesrådet. Utvalget peker på at det må utarbeides et delegasjonsreglement som tydelig avgrenser daglig leders myndighet i relasjon til det folkevalgte organet, og peker på muligheten for at kirkeordningen kan definere noen rammer for et slikt reglement.

Prostifellesrådet skal være arbeidsgiver for daglig leder. Utvalget går ikke inn for at det stilles spesifikke nasjonale kvalifikasjonskrav til den daglige lederen gjennom kirkeordningen, annet enn at vedkommende må være medlem av kirken og ha et engasjement for kirkens budskap. I tillegg vil det være opp til prostifellesrådet å fastsette ytterligere kvalifikasjonskrav. Det bør fortsatt være slik at det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for å fastsette ønsket kompetanseprofil ved utlysning og tilsetning av daglig leder av prostiet.

Utvalget deler seg i synes på ledermodell og behov for kirkefaglig kompetanse i den daglige ledelsen. Et flertall mener at det vil være tilstrekkelig at kirkeordningen fastsetter at det i tillegg til daglig leder skal være en prost i daglig leders stab. Dette vil gjelde også i de tilfeller der det er tilsatt en person med kirkefaglig/teologisk bakgrunn, eventuelt en tidligere prost, i stillingen som daglig leder. Et mindretall mener at det normalt vil være behov for to ledere i den daglige ledelsen av prostifellesrådet, med klare roller og ansvarsområder dem imellom og at en av disse lederne har kirkefaglig kompetanse. De to lederrollene vil være overordnet en eventuell struktur med mellomledere.

Utvalget peker på at dagens prostestillinger og kirkevergestillinger vil bli endret i utvalgets forslag til ny kirkelig organisering. Prostens rolle må vurderes særskilt og utvalget foreslår at prostens rolle rendyrkes som en kirkefaglig leder i prostiet. Kirkevergetittelen har lange historiske røtter, men tittelen trenger ikke nødvendigvis brukes i en ny kirkelig organisering og den kan gis ulike innhold. Dette illustreres i ledermodellene nedenfor som er nærmere beskrevet i rapportens avsnitt 5.6.6. Utvalget presiserer at alle rollene i den daglige ledelsen av prostifellesrådet vil få et annet innhold enn i dagens organisering, og at det ikke er gitt at det er dagens proster og kirkeverger skal fylle disse stillingene.

Utvalget skisserer tre ulike modeller for daglig ledelse, og er delt i sin anbefaling.

- Modell 1 legger enhetlig ledelse til grunn og åpner for lokal variasjon for at enten kirkevergen eller prosten (nye lederroller) har rollen som daglig leder i prostiet. Den andre vil være «assisterende leder» på et nivå over et eventuelt neste nivå av mellomledere.
- Modell 2 legger enhetlig ledelse til grunn og at daglig leder er øverste ansvarlige leder. I tillegg skal det være prost i daglig leders stab. Prosten vil på vegne av daglig leder ha det overordnede ansvar for den kirkefaglige virksomhet i prostiet (nye lederroller).
- Modell 3 er inspirert av daglig ledelses-modellen på de andre nivåene i kirken, for eksempel bispedømmenivået med biskop og stiftsdirektør. I prostiet vil prosten være kirkeleder og geistlig representant i prostifellesrådet, mens kirkevergen er administrativ

leder (nye lederroller). De to rollene møtes i prostifellesrådet, som gjennom budsjett, planverk og andre vedtak legger rammene for begge lederrollene.

Høringsspørsmål

11. Utvalget har lagt vekt på ulike hensyn ved anbefaling av modell for daglig ledelse. Momenter som har vært vektlagt er bl.a. om modellen gir økt mulighet for strategisk ledelse av kirkens virksomhet lokalt og om modellen bidrar til målet om å være en attraktiv arbeidsplass med god ledelse. Sett hen til disse momentene og deres erfaringer: Hvilken modell for daglig ledelse er i sum å foretrekke? [Modell 1 / Modell 2 / Modell 3] [Begrunn hvorfor og spesifiser gjerne hvilke mål dere har lagt mest vekt på (se rapportens avsnitt 2.3 og kapittel 9) [Fritekst]]
12. Finnes det andre og bedre modeller for daglig ledelse som er å foretrekke? [Forklar hvilke(n) og hvordan foreslått modell på en bedre måte svarer ut målene for arbeidet [Fritekst]]
13. Hvilke nasjonale krav til kvalifikasjoner bør stilles til den daglige lederen? [Alternativ 1: Det er tilstrekkelig at daglig leder er medlem og har et engasjement for kirkens budskap / Alternativ 2: Det må stilles nasjonale krav i tillegg til de som er oppstilt i alternativ 1. [Spesifiser i fritekst]. / Har de andre synspunkter på nasjonale krav [Fritekst]]
14. Müller-Nilssen-utvalget har benyttet begrepene «kirkeverge» og «prost», men poengtert at disse kan få nytt innhold og nye titler. Gitt at innholdet vil bli noe endret, bør disse titlene videreføres i ny organisering, eller bør de endres? [Titlene bør ikke endres / Titlene bør endres / begrunn og spesifiser eventuelt forslag]

Del 2. Oppgaver og ansvar på de ulike nivåene

3. Biskopens rolle

Slik er det i dag

I dag er biskopen øverste leder av prestetjenesten i bispedømmet. Biskopen fører også tilsyn med bispedømmets menigheter, kirkelige råd, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere. Noe av ledelsen utøves i forbindelse med det arbeidsgiveransvaret biskopen i dag har for prostene og prestene og noe av ledelsen utøves som en del av biskopens tilsynsansvar. Biskopen utøver også ledelse som verken følger av tilsynsansvaret eller arbeidsgiveransvaret, blant annet gjennom strategisk ledelse. Se utvalgets rapport avsnitt 5.8.2.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Utvalget mener at biskopens leder- og tilsynsrolle bør tydeliggjøres. Utvalget har diskutert om dette best gjøres ved at biskopen ikke er arbeidsgiver for prestene. Dette henger dels sammen med organisering av arbeidsgiveransvaret, og utvalget er delt i anbefalingen i dette spørsmålet. Flertallet foreslår at biskopen ikke lenger skal ha selvstendig arbeidsgiveransvar, noe som innebærer et tydeligere skille mellom biskopens tilsynsrolle og arbeidsgiverrollen, uavhengig av modell for arbeidsgiveransvaret. Et mindretall mener biskopen bør ha en selvstendig arbeidsgiverrolle hvis man velger å organisere arbeidsgiverløsningen etter modell 2 eller 3. Les mer om dette i avsnitt 5.8.2 i rapporten.

Utvalget mener det er viktig at biskopen har tilstrekkelige virkemidler og ressurser for å kunne utøve sitt tilsyn og ledelsesansvar. I utredningen pekes det på ulike alternativer for hva dette kan være, blant annet en faglig kompetent stab, rolle i tilsettingsaker, bindende pålegg,

prostivisitaser og innkalling til kompetansehevende tiltak. Les mer om dette i avsnitt 5.8.2 i rapporten.

Nedenfor stilles det spørsmål knyttet til virkemidler for biskopens tilsyn og ledelse. I tillegg har utvalget pekt på følgende videre utredningsbehov:

- I. Det må utredes hvordan arbeidsgiver skal følge opp biskopens bindende pålegg.
- II. Tydeligere krav til saksbehandling i vigslings- og tilsynssaker bør utredes
- III. Prosten bør få i oppgave å legge til rette for at biskopen får nødvendig kjennskap til forholdene i prostiet og menighetene

Høringsspørsmål

15. Gitt at arbeidsgiveroppgavene blir samlet i prostifellesrådet, hva bør gjøres for å styrke biskopenes tilsynsansvar overfor sokn, ansatte og råd? [Fritekst]

Alt etter hva slags arbeidsgivermodell som velges, hva slags virkemidler bør biskopen ha for å ivareta sin leder- og tilsynsrolle? [Fritekst]

16. Gitt at arbeidsgivermodell 2 velges der de som arbeider lokalt blir ansatt i RDNK, bør biskopen ha et selvstendig arbeidsgiveransvar, eller bør biskopens tilsynsrolle frikobles fra arbeidsgiveransvaret? [Biskopen bør ha et selvstendig arbeidsgiveransvar / Biskopens tilsynsrolle bør frikobles fra biskopens selvstendige arbeidsgiveransvar / Begrunnelse i fritekst]

17. Hva slags oppgaver mener høringsinstansen det er viktig at biskopen ivaretar? [Fritekst]

18. Er høringsinstansen enig eller uenig i følgende tiltak? [Helt uenig/litt uenig/verken eller/litt enig/Helt enig. Begrunn [Fritekst]]

- I. Det må etableres en tydelig forbindelse mellom biskopen, prosten og den øvrige ledelsen i prostiet som legger til rette for samarbeid og samhandling innen bispedømmet, gjennom faste møtepunkt gjennom året.
- II. Biskopen må sikres en faglig kompetent stab.
- III. Biskopen må sikres en rolle i tilsettingssaker. [Hvis enig, spesifiser hvordan?]
- IV. Biskopen må kunne innkalle alle kirkelige medarbeidere til fagsamlinger og kompetansehevende tiltak.
- V. Det bør være korte prostivisitaser for å sikre biskopen de nødvendige virkemidler til å utøve sitt tilsynsansvar på en god måte.

4. Bispedømmerådernes oppgaver

Slik er det i dag

I dag er det elleve bispedømmeråd i landet. Bispedømmerådet har som formål å ha sin oppmerksomhet på alt som kan gjøres for å «vekke og nære det kristelige liv i menighetene». Dette gjøres blant annet gjennom strategier og planarbeid. Bispedømmerådet har også bl.a. budsjettmyndighet for prestatjenesten, fordeler tilskudd til diakoni, trosopplæring, er vedtaksmyndighet ved endring av sokne- og prostiinndeling, er klageinstans for noen av beslutningene menighetsråd og fellesråd treffer, og er godkjenningmyndighet for soknets låneopptak m.m. Bispedømmerådene forvalter i dag ca. 500 millioner i tilskuddsmidler til trosopplæring, kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk.

Bispedømmerådet er det organet som ansetter menighetsprester og proster.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

I en ny organisering foreslår Müller-Nilssen-utvalget at bispedømmerådet i større grad blir et organ som driver strategisk og faglig utvikling i bispedømmet.

Bispedømmerådets formål og oppgaver bør i hovedsak være det samme som i dag, men uten ansvaret for å ansette menighetsprester.

Utvalget peker på behov for å gjennomgå rollene og oppgaveporteføljene til både bispedømmerådet og de ansatte på bispedømmekontoret på nytt. Dette er derfor pekt på som et videre utredningstema i kapittel 13. Et selvstendig tema i dette er bispedømmenivåets rolle i arbeidet med kompetanseheving i Den norske kirke. Også ansvaret for å forvalte tilskuddsmidler til menighetsprestetjenesten og øvrige statlige tilskuddsmidler til diakoni og undervisning er en viktig oppgave som må videreføres.

Bispedømmerådet vil ikke lenger ha en rolle i ansettelse av menighetsprestene, men det kan tenkes at biskopen har en rolle i dette. Se nærmere om dette i avsnitt 5.8.2 i rapporten.

Høringsspørsmål

19. Hva bør være de sentrale oppgavene for bispedømmerådet? [Fritekst]

5. Oppgaver og ansvar for nytt folkevalgt organ – prostifellesrådet

Slik er det i dag

I dag finnes det folkevalgte organer på soknenivå (menighetsråd), kommunenivå (kirkelig fellesråd), bispedømme (bispedømmeråd) og nasjonalt (Kirkemøtet og Kirkerådet).

Kirkelig fellesråd er et fellesorgan for flere sokn som har ansvar for å ivareta administrative og økonomiske oppgaver for soknene, utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen, fremme samarbeid mellom menighetsrådene og ivareta soknenes interesser i forhold til kommunen. Fellesrådet har arbeidsgiveransvaret for kirkelig ansatte utenom prester, og har bl.a. ansvar for gravplass- og kirkebyggforvaltning. I ettsoknskommuner utøver menighetsrådet de funksjoner som ellers ligger til kirkelig fellesråd, i tillegg til menighetsrådsfunksjonene sine.

Det finnes også en mulighet for å opprette et frivillig prostiråd som kan behandle felles saker for prostiet, men avgjørelsene er ikke bindende for menighetsrådene. Ordningen med prostiråd er ikke særlig utbredt.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Utvalget foreslår å opprette et folkevalgt organ på prostinivå, og har i utredningen kalt dette for «prostifellesråd». Prostifellesrådet vil erstatte dagens kirkelige fellesråd.

Utvalget foreslår at prostifellesrådet blir et kirkelig fellesorgan for soknene i prostiet, og at det tydeliggjøres at prostifellesrådet vil få et medansvar for det kristelige livet i menighetene.

Utvalget har foreslått en formålsbestemmelse som uttrykker formålet med prostifellesrådet:

Prostifellesrådet skal bistå menighetsrådene i deres arbeid for å vekke og nære det kristelige liv i prostiets sokn, og det skal fremme samarbeid mellom de enkelte menighetsråd og lokale arbeidsgrupper i prostiet, samt i trossamfunnet ellers.

Prostifellesrådet vil bli et viktig organ som samler trådene fra kirkens organer lokalt, regionalt og nasjonalt. Det er prostifellesrådet som ivaretar relasjonen til kommunene og lokalsamfunnet, sammen med menighetsrådene.

Høringssspørsmål

20. Bør prostifellesrådet ha en formålsbestemmelse som foreslått? [Ja / Nei. Hvis nei, spesifiser hva som ønskes endret]
21. Müller-Nilssen-utvalget har brukt «prostifellesråd» som navn på nytt folkevalgt organ. Er dette et godt navn, eller er det andre forslag? [Ja / Nei, spesifiser / Ingen formening]

6. Oppgaver og ansvar for menighetsrådet

Slik er det i dag

I dag er det et menighetsråd i hvert sokn – med unntak av de stedene der sokn har felles menighetsråd. Menighetsrådet har et overordnet ansvar for å «vekke og nære» det kristelige livet i soknet. Menighetsrådet har ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet. Dette gjøres blant annet gjennom å vedta planer, lede frivillige og samarbeide med både ansatte og organisasjoner. Menighetsråd i ettsoknskommuner utøver både menighetsrådsfunksjoner og de funksjoner som ligger til kirkelig fellesråd. Forrettende prest er ansvarlig for «prosjektgjennomføring» av gudstjenester og kirkelige handlinger jf. tjenesteordning for menighetsprester § 7. I dag er det en linje mellom forrettende prest via prost og biskop til direktøren i Kirkerådet som øverste ansvarlige for at virksomheten skjer i tråd med alle krav til HMS.

Et menighetsråd har anledning til å opprette stillinger for egne innsamlede midler. Når menighetsprester tilsettes er menighetsrådet involvert. For andre tilsetninger enn for prester, er menighetsrådets rolle i dag lite regulert, og det varierer hvordan menighetsrådet er involvert i tilsettingene.

Kirkelig fellesråd utfører oppgaver på vegne av soknene, blant annet knyttet til økonomi, administrasjon, tilsettinger, kirkebygg og gravplassforvaltning.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Utvalget foreslår at dagens oppgavefordeling mellom sokn og kirkelig fellesråd, kan videreføres tilsvarende for sokn og prostifellesråd. Menighetsrådets ansvar for å «vekke og nære» er foreslått uendret, og menighetsrådet skal fortsatt ha mulighet til å opprette stillinger for innsamlede midler. Les mer om dette i avsnitt 5.4 i utvalgsrapporten.

På samme måte som menighetsrådet har et ansvar for kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni, foreslår utvalget at menighetsrådet også skal få et innholdsmessig ansvar for menighetsprestetjenesten. Det vil si et ansvar for de beslutninger som ikke ligger hos et annet organ, for gjennomføring av gudstjenester og kirkelige handlinger. Det gjelder den myndigheten som i dag ligger hos rettssubjektet Den norske kirke og som ikke allerede er lagt til biskop gjennom biskopens forordning, Kirkemøtets liturgiske bestemmelser og menighetsprestens selvstendighet gitt av ordinasjonen.

Menighetsrådets rolle bør ifølge utvalget styrkes og reguleres i tilsettingsaker for alle som arbeider i soknet, ikke bare for prestene.

Høringssspørsmål

22. Bør menighetsrådet få et ansvar for gjennomføring av gudstjenester og kirkelige handlinger, dvs. det ansvaret som ikke er begrenset av biskopens forordning, Kirkemøtets liturgiske bestemmelser og prestenes selvstendighet gitt av ordinasjonen? [Ja / Nei / Begrunn i fritekst]

23. Bør menighetsrådets rolle i tilsettinger av de som arbeider i soknet tydeliggjøres og nedfelles i kirkeordningene eller i annet kirkelig regelverk?
[Ja. Hvis ja, spesifiser hva og hvorfor. Nei. Hvis nei, spesifisere hvorfor].
24. Er det oppgaver i dag som gjøres av fellesrådet som heller bør ligge til menighetsrådet? Og motsatt: Oppgaver som i dag ligger til menighetsrådene som bør ligge hos prostifellesrådet? [Spesifiser i stikkordsform]

7. Prostimøte

Slik er det i dag

På samme måte som det er mulig å opprette et prostiråd når et flertall av menighetsrådene ønsker det, kan det opprettes et prostimøte. Prostimøtet består av samtlige menighetsråd i prostiet.

Prostimøtet kan behandle saker som er felles for prostiet, men vedtakene er ikke bindende for menighetsrådene.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

For å styrke lokalkirken og hvert enkelt menighetsråd, foreslår utvalget å etablere et årlig fellesmøte for alle menighetsrådsmedlemmer i prostiet. Her kan prostifellesrådet informere om styringen av prostiet og presentere prioriteringer og strategier.

Prostimøtet kan behandle saker som dreier seg om strategi og satsinger i prostiet, og det er videre et spørsmål om hvilken myndighet prostimøtet skal ha. Utvalget er delt i synet på hvilken myndighet prostimøtet skal ha. Et alternativ er at det er rådgivende organ som ikke binder prostifellesrådet. Et annet alternativ er at prostimøtet har sterkere formell myndighet, som kan vedta føringer for prostifellesrådets arbeid, for eksempel knyttet til budsjett. Les mer om utvalgets forslag om prostimøte i avsnitt 5.4.3 i rapporten.

Høringsspørsmål

25. Er det tjenlig å opprette et årlig prostimøte?
[Ja, som et rådgivende organ for prostifellesrådet innenfor bl.a. strategi og satsninger i prostiet / Ja, som et organ med formell myndighet som vedtar rammebudsjett, godkjenner årsmelding og regnskap / Nei. Hvis nei, mulig å spesifisere hvorfor.]

Del 3. Kirkelig demokrati, valg og sammensetning

Trossamfunnslovens kapittel 3 har som formål å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke. Dette er i overensstemmelse med Den norske kirkes selvsforståelse, slik den er uttrykt av Kirkemøtet. Ethvert medlem i Den norske kirke som fyller 15 år innen utgangen av valgåret, har stemmerett ved kirkelige valg. I denne delen er spørsmål knyttet til kirkelig demokrati, valgordninger og kirkelige organers sammensetning samlet.

8. Menighetsrådet og prostifellesrådet

Slik er det i dag

Menighetsrådet består av fire, seks, åtte eller ti medlemmer og soknepresten. Menighetsrådet velges direkte i kirkevalget.

Kirkelige fellesråd består av en til to menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd, avhengig av hvor mange sokn det er i kommunen, og en prest eller prost oppnevnt av biskopen. I tillegg kan kommunen oppnevne en kommunal representant.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Utvalget foreslår at valgordning og sammensetning av menighetsråd videreføres som i dag.

Utvalget foreslår at alle menighetsråd velger en representant til prostifellesrådet, av og blant menighetsrådets medlemmer. I tillegg oppnevnes en geistlig representant (prest eller prost) som sitter i rådet.

Utvalget er delt i anbefalingen om kommunene skal inviteres til å oppnevne representant(er). Blant de som mener at kommunene skal inviteres til å oppnevne representanter er det delte oppfatninger av om kommunerepresentant(ene) skal ha stemmerett i alle saker eller om de skal ha møte- og talerett, uten stemmerett. En grunn for å ha kommunal representasjon er å sikre nærhet til kommunene, men det er også prinsipielle motforestillinger knyttet til likebehandling av trossamfunn. Les mer om utvalgets forslag til sammensetning i rapportens avsnitt 5.3.

Høringsspørsmål

26. Utvalget har vurdert hvordan prostifellesrådet bør velges, og foreslår at prostifellesrådet velges av menighetsrådene. Er høringsinstansen enig i dette? [Enig. Begrunn / Uenig. Begrunn / Andre forslag [Fritekst]]
27. Utvalget foreslår én representant fra hvert menighetsråd i prostifellesrådet. Enig? [Enig / Uenig. Hvis uenig, spesifiser endring]
28. Bør det være kommunal representasjon i prostifellesrådet? [Ja, med full stemmerett / Ja, med møte- og talerett / Nei / Eventuell fritekstkommentar]
29. Har høringsinstansen andre synspunkter på menighetsrådets og prostifellesrådets sammensetning? [Fritekst]

9. Bispedømmerådet

Slik er det i dag

Hvert bispedømmeråd består av syv leke valgte medlemmer som velges direkte av kirkemedlemmene i bispedømmet ved kirkevalget, biskopen, en lek kirkelig tilsatt og en prest. Prestene velges av stemmeberettigede prester i bispedømmet og den leke kirkelige tilsatte velges av de stemmeberettigede leke kirkelige tilsatte i bispedømmet. I de tre nordligste bispedømmene er det en samisk representant i bispedømmerådet, og i Oslo er en representant fra døvemenighetene.

Müller-Nilsen-utvalgets forslag

I utredningens avsnitt 5.8.5 presenterer utvalget tre måter å sette sammen bispedømmerådet på. I noen av alternativene er det en helt eller delvis sammenheng mellom de som sitter i bispedømmerådet og de som sitter i Kirkemøtet (hhv. alt. 1 og 3), mens et av alternativene innebærer at det ikke er noen sammenheng (alt. 2):

1. Kirkemøtmedlemmer valgt fra bispedømmet (som i dag)
2. Et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd
3. Dagens bispedømmeråd (Kirkemøtmedlemmene valgt fra bispedømmet) og et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd

I alle modeller er det videreført samisk representasjon i de tre nordligste bispedømmene, døvemenighetenes representant i Oslo og biskopen. Müller-Nilssen-utvalget anbefaler alternativ 3.

Hørings spørsmål

30. Hvilken sammensetning av bispedømmerådet bør velges?

[Alternativ 1: Kirkemøtemedlemmer valgt fra bispedømmet (som i dag) / Alternativ 2: Et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd / Alternativ 3: Kirkemøtemedlemmene valgt fra bispedømmet og et prostifellesrådsmedlem fra hvert prostifellesråd (utvalgets anbefaling)]

10. Kirkemøtet

Slik er det i dag

Kirkemøtet er det øverste demokratiske organet i Den norske kirke. Oppgaver og myndighet for Kirkemøtet følger av trossamfunnsloven. Her står det blant annet at Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag, lære, liturgier og gudstjenestelige bøker. Kirkemøtet skal også gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og valg til disse.

I dag består Kirkemøtet av medlemmene i de elleve bispedømmerådene, samt preses og leder i Samisk kirkeråd. Totalt har 116 medlemmer stemmerett, i tillegg er det enkelte med tale- og forslagsrett: Leder av Mellomkirkelig råd, de tre teologiske fakulteter og fire representanter fra Ungdommens kirkemøte.

Siden det i dag er ti til elleve medlemmer i hvert bispedømmeråd, er det flere kirkemedlemmer som står bak hvert mandat i noen bispedømmer enn andre, slik at det varierer hvor mye en stemme teller, avhengig av hvor man er bosatt. I Nord-Hålogaland bispedømme er det 25 991 kirkemedlemmer bak hvert folkevalgte mandat, mens det er 66 674 kirkemedlemmer bak hvert folkevalgte mandat i Borg bispedømme.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Kirkemøtets mandat og oppgaver følger av trossamfunnsloven, og utvalget har derfor bare foreslått endringer i Kirkemøtets sammensetning.

Utvalget anbefaler at ordningen med direkte valg av folkevalgte medlemmer i Kirkemøtet videreføres. Utvalget går inn for at ordningene med eget valg av lek kirkelig tilsatt og prest avvikles. Utvalget har vist til at det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at færrest mulig skal bli utelukket fra valg, dvs. ikke være valgbar. Det er derfor det ved andre valg kun er noen få stillinger og funksjoner som er utelukket fra valgbarhet, slik som kommunedirektør, kommunalsjefer, høyesterettsdommere og ansatte i departementene. Utvalget mener derfor det må åpnes opp for at de ansatte kan velges som folkevalgte medlemmer i kirkevalget, med unntak av enkelte stillinger i Kirkerådet og ved bispedømmekontoret. Utvalget har pekt på at en slik endring vil kunne medføre at det blir flere kirkelige tilsatte valgt inn i Kirkemøtet, men det er et forhold som må veies opp mot prinsippet om at alle bør ha lik mulighet til å stemme og bli valgt til Kirkemøtet. Utvalget la avgjørende vekt på det sistnevnte prinsippet, og viste til at det er opp til nominasjonsprosessene og velgerne å sikre at det ikke blir for mange kirkelig tilsatte i Kirkemøtet.

Utvalget har også foreslått at antall folkevalgte medlemmer til Kirkemøtet fra det enkelte bispedømme skal differensieres ut ifra antall kirkemedlemmer i bispedømmet, etter inspirasjon fra hvordan fordeling av mandater foretas ved stortingsvalg. Begrunnelsen for dette er en vurdering av at hvert kirkemedlem sin stemme prinsipielt sett bør veie like tungt, uavhengig av hvor man er bosatt. En konsekvens av dette er at bispedømmer med færre kirkemedlemmer vil få færre medlemmer i Kirkemøtet enn et bispedømme med flere kirkemedlemmer. En annen konsekvens er at hvert kirkemøtemedlem vil ha noenlunde like mange medlemmer «i ryggen», samtidig som mindre valgkretser/bispedømmer fortsatt vil være noe overrepresentert. Bortsett

fra et utvalgsmedlem som ikke ønsket å ta stilling til spørsmålet, anbefaler utvalget en slik differensiering. Se nærmere om dette i rapportens avsnitt 6.5.5.

I tillegg til folkevalgte medlemmer, anbefaler utvalget at Kirkemøtet består av biskopene, tre samiske representanter, døvemenighetenes representant, lederen av Samisk kirkeråd og lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg.

Les mer om sammensetning og valgordning for Kirkemøtet i utvalgets rapport, avsnitt 6.5.

Hørings spørsmål

31. Bør antall Kirkemøte-medlemmer fra hvert bispedømme fastsettes (vektes) i forhold til medlemstall i bispedømmet? [Ja / Nei / Begrunnelse i fritekst]
32. Bør ordningen med valg av prest til Kirkemøtet avvikles? [Ja / Nei / Begrunnelse i fritekst]
33. Bør ordningen med valg av lek kirkelig tilsatt til Kirkemøtet avvikles? [Ja / Nei / Begrunnelse i fritekst]
34. Hvis ordningen med valg av prest og/eller lek kirkelig tilsatt avvikles, i hvilken grad bør prester og leke kirkelig tilsatte være valgbare til Kirkemøtet? [De bør være valgbare som folkevalgte, med unntak av ansatte på bispedømmekontorene og i Kirkerådets sekretariat / De bør ikke være valgbare / Annet, spesifiser].
35. Andre merknader til Kirkemøtets sammensetning? [Fritekst]

11. Kirkerådet

Slik er det i dag

Kirkerådet er det utøvende organet til Kirkemøtet og leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå. Det er Kirkerådet som forbereder de saker som skal behandles av Kirkemøtet, og iverksetter Kirkemøtets beslutninger. Kirkerådet har ansvar for økonomiforvaltningen av de midlene som Kirkemøtet disponerer.

Kirkerådet velges av Kirkemøtet gjennom flertallsvalg, slik at de som får flest stemmer blir valgt. Det er et krav om at minst 20 prosent på valglisten skal være under 30 år og at kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent på valglisten.

Kirkerådet består i dag av elleve leke medlemmer, en lek kirkelig tilsatt og fire prester valgt av Kirkemøtet, samt en biskop valgt av Bispemøtet, totalt 17 medlemmer. Hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. I tillegg møter lederne av Samisk kirkeråd, Mellomkirkelig råd og Den norske kirkes ungdomsutvalg med tale- og forslagsrett.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Utvalget foreslår at Kirkerådet velges slik at Kirkerådet sammensettes tilnærmet forholdsmessig ut fra valgresultatet, dersom det stilles ulike valglistene ved valget. Hvis det blir fremmet flere lister i Kirkemøtet, gjennomføres valget av Kirkerådet som avtalevalg eller forholdsvalg (listevalg). Ved forholdsvalg stilles det flere lister og rådet blir sammensatt forholdsmessig ut fra hvor mange som valgte listen. Ved avtalevalg forhandler grupperingene om hvem som skal sitte i rådet og lager en avtale om dette, og avtalen blir deretter bekreftet av Kirkemøtet.

Utvalget foreslår i avsnitt 6.6 en endret sammensetning, slik at Kirkerådet består av totalt 17 medlemmer: leder, 15 andre folkevalgte medlemmer og preses av Bispemøtet.

Hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. At antallet medlemmer opprettholdes og ikke reduseres, vil gjøre det enklere å kombinere kravet om at hvert bispedømme skal være representert med muligheten til å få en tilnærmet forholdsmessig representasjon i rådet. Utvalget mener minst 20 prosent på valglisten fortsatt må være under 30 år. I tillegg mener utvalget at kvinner og menn skal være representert med minst 40 prosent i Kirkerådet etter valgoppgjøret.

Høringsspørsmål

36. Hvordan bør Kirkerådet velges hvis det er flere lister i Kirkemøtet?
[Flertallsvalg / Forholdsvalg (listevalg) / Avtalevalg / Avtalevalg hvis gruppene blir enige. Hvis ikke: forholdsvalg / En annen ordning. Forklar i fritekst].
37. Hvordan bør Kirkerådet sammensettes, hvis ordningen med valg av prest og lek kirkelig tilsatt til Kirkemøtet avvikles?
[1. Av leder, 15 andre folkevalgte medlemmer og preses i Bispemøtet (utvalgets forslag) / 2. Av leder, elleve andre folkevalgte medlemmer og preses i Bispemøtet / 3. På annet hvis; spesifiser]
38. Hvordan bør Kirkerådet sammensettes, hvis ordningen med valg av prest og lek kirkelig tilsatt ikke avvikles?
[1. Av leder, elleve folkevalgte medlemmer, fire prester, en lek kirkelig tilsatt og preses i Bispemøtet (som i dag) / 2. Av leder, elleve folkevalgte medlemmer, en prest, en lek kirkelig tilsatt og preses i Bispemøtet / 3. På annet hvis; spesifiser]
39. Hvilket alternativ for krav til balanse mellom kvinner og menn i Kirkerådet bør anvendes?
[Krav om minst 40 prosent kvinner og menn i Kirkerådet etter valgoppgjøret / Krav om minst 40 prosent kvinner og menn på valglisten]

Del 4. Relasjon til kommunene og ny prostiinndeling

12. Om relasjon til kommunene

Slik er det i dag

Ved overgangen til 2021 var det 94 geografiske prostier og 348 kirkelige fellesråd (inkludert menighetsråd med fellesrådsfunksjoner i ettsoknskommuner) i Norge.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Forslaget vil bety at flertallet av de kirkelige fellesorganene for soknene (prostifellesrådene) vi bli kommuneoverskridende. En ny kirkelig organisering kan derfor ha flere konsekvenser for relasjonen mellom kirke og kommune. I rapportens avsnitt 5.5 erkjennes det at etablering av prostifellesråd kan øke avstanden mellom kommunen og kirken, noe som vil kunne få uheldige konsekvenser. Samtidig har norske kommuner lang og god erfaring med samarbeid mellom kommuner innenfor kommunal tjenesteyting f.eks. innenfor barnevern, kommunaltekniske tjenester osv.

Høringsspørsmål

Dersom Kirkemøtet beslutter en ordning med prostifellesråd;

40. Hvilke av de tiltakene som er nevnt nedenfor er viktig for å opprettholde og videreutvikle en god relasjon mellom kirke og kommune? [For hvert alternativ: Svar på en skala fra 1-5, der 5 er veldig viktig, mens 1 er helt uviktig]

- a. Videreføre en én til én-relasjon mellom kommune og prostifellesrådet i forbindelse med budsjettprosesser og annet samarbeid mellom kirke og kommune, slik det i dag er det mellom kommunene og fellesrådet.
- b. Skille mellom driftsbudsjett og investeringsbudsjett, slik at kommunene kan være sikre på at investeringer som kommunen gjør kommer kommunen til gode.
- c. Styrke kirkens rolle som samskappingsaktør for kommunene, ved å skape nye tilbud sammen og samarbeide om eksisterende prosjekt.
- d. Annet; spesifiser i fritekst

13. En ny prostistruktur

Slik er det i dag

De fleste prostier omfatter flere kirkelige fellesråd og dermed også kommuner, men det finnes også eksempler på store kommuner som utgjør ett prosti, eller det er flere prostier i en kommune.

Müller-Nilssen-utvalgets anbefaling

Hovedutvalget har vurdert at dagens prostistruktur ikke gjennomgående bør legges til grunn for en ny kirkelig organisering, men at en slik ny struktur bør utredes videre, jf. avsnitt 12.2 og kapittel 13 i rapporten. Utvalget har lagt til grunn at det bør legges til rette for en lokal forankret prosess innenfor et nasjonalt regelverk. Det er bispedømmerådene som skal fastsette den nye strukturen iht. det samme regelverket.

Utvalgets utgangspunkt har vært at prostifellesrådene må være store nok til å drive effektivt, legge til rette for flere heltidsstillinger, rekruttere kvalifiserte ansatte og bygge fagmiljøer. Samtidig må prostiet være nært nok, må forstå lokalforhold, opprettholde kommunenes finansieringsvilje og legge til rette for lokalt eierskap og engasjement. Prosessen bør i stor grad vektlegge lokale initiativ og ønsker, og balansere disse hensynene:

1. Medlemsstørrelse
2. Geografisk størrelse
3. Identitet/naturlig område
4. Antall sokn
5. Antall prostier i bispedømmet
6. Antall kommuner
7. Kjente strukturer i kirken og samfunnet
8. Andre særlige hensyn (ivaretagelse av samisk kirkeliv, storbyene, nylig sammenslåtte kommuner)

Hørings spørsmål

41. I hvilken grad mener dere utvalget har pekt på de relevante hensynene som det bør legges vekt på ved fastsetting av nye prostigrenser. Svar på en skala fra 1-5 der 5 er veldig relevant, mens 1 er veldig irrelevant. Er det eventuelt andre hensyn som bør vektlegges? [Fritekst]

42. I hvilken grad oppleves dagens prostigrenser som hensiktsmessige for etablering av prostifellesråd? [Svært hensiktsmessig / Nokså hensiktsmessig / Verken eller / Nokså lite hensiktsmessig / Svært lite hensiktsmessig].
43. Andre synspunkter på prostistrukturen, for eksempel hva som er en egnet størrelse på et nytt arbeidsgiverorgan? [Fritekst]

14. Samisk kirkeliv

Slik er det i dag

Den norske kirkes demokratiske organer rommer samisk selvbestemmelse og medbestemmelse. I strategiplan for samisk kirkeliv 2019–2027 vises det til at selvbestemmelse i Den norske kirke skjer ved at det finnes egne demokratiske myndighetsrom der samer selv har ansvar og mulighet til å utforme sitt eget kirkeliv. Medbestemmelse handler om mulighetene for deltakelse og påvirkning i beslutningsprosesser.

Samisk kirkelig valg møte er et representativt organ for samisk kirkeliv i Den norske kirke som skal bidra til å verne og fremme samisk kirkeliv. Valgmøtet er en arena både for valg, demokratiske prosesser og drøfting av sentrale fagspørsmål innenfor samisk kirkeliv. Samisk kirkeråd er Kirkemøtets organ for samisk kirkeliv, valgt av Kirkemøtet etter nominasjon fra Samisk kirkelig valg møte.

Samisk medbestemmelse i kirke demokratiet sikres i dag blant annet gjennom særskilt samisk representasjon i de tre nordligste bispedømmerådene og dermed i Kirkemøtet, og ved at Samisk kirkeråd deltar i den forberedende rådsbehandlingen av saker til Kirkemøtet. Videre er Samisk kirkeråds leder fullverdig medlem av Kirkemøtet og har møterett i Kirkerådet.

Indre Finnmark prosti og Saemien Åålmege (sørsamisk menighet) har et særlig ansvar for å ha kunnskap og kompetanse innenfor samisk språk og samisk kirkeliv i hhv. nordsamiske og sørsamiske områder.

Müller-Nilsen-utvalgets forslag

Müller-Nilsen-utvalget hadde i mandatet sitt at det skulle ivareta samisk kirkeliv i utredningen. Utvalget har lagt til grunn at det betyr at en ny modell for kirkelig organisering fortsatt må legge til rette for at menigheter skal kunne tilby kirkelige tjenester på samisk språk, med forankring i den samiske kulturen. Dette er hensyn som gjelder for samisk kirkeliv i hele landet og særlig i forvaltningsområdet for samisk språk.

For å hindre at en ny organisering har en negativ effekt på samisk kirkeliv, foreslo utvalget å ha en egen samisk representant i de prostifellesråd som inkluderer et eller flere sokn som ligger i en kommune innenfor forvaltningsområdet for samisk språk. Den konkrete valgordningen for en samisk representant i prostifellesrådet, mener utvalget burde utredes videre med involvering av Samisk kirkeråd, de tre bispedømmene med et særskilt ansvar for samisk kirkeliv og andre aktører innenfor samisk kirkeliv. Utvalget mener også at valgbarhetskriterier burde avgjøres etter konsultasjon med Samisk kirkeråd, og det vises det til arbeidet som er gjort knyttet til valgbarheten til samisk kirkelig valg møte som en modell. Der er følgende ansett som valg bare: Valg bar (...) er de som oppfyller følgende vilkår: a) har kirkelig stemmerett og, b) oppfatter seg selv som same og som enten har samisk som hjemmespråk, eller har eller har hatt forelder, besteforelder eller oldeforelder med samisk som hjemmespråk, eller c) har annen tilknytning til samisk kirkeliv ut fra nærmere kriterier bestemt av Samisk kirkeråd.

Utvalget hadde som mandat særlig å utrede et nytt organ på prostinivå, og utvalget har derfor ikke vurdert samisk representasjon i menighetsråd.

Utvalget foreslår å videreføre dagens samiske representasjon i både de tre nordligste bispedømmerådene, Kirkemøtet og Kirkerådet.

Høringsspørsmål

44. Bør det velges en egen samisk representant i prostifellesrådet i de prostiene som har minst ett sokn som ligger i forvaltningsområdet for samisk språk? [Ja / Nei / Begrunnelse]
45. Hvordan kan samisk kirkeliv ivaretas i ny kirkelig organisering på lokalt nivå? [Fritekst]
46. Hvordan kan samisk kirkeliv ivaretas i ny kirkelig organisering med folkevalgt organ på prostinivå? [Fritekst]
47. Hvordan kan samisk kirkeliv ivaretas i en ny kirkelig organisering på nasjonalt nivå? [Fritekst]

15. Andre innspill eller synspunkter

Høringsspørsmål

48. Dersom dere har andre innspill eller synspunkter til rapporten eller saken om kirkelig organisering kan de skrives her [Fritekst]

**DEN NORSKE KIRKE**

Stavanger bispedømmeråd 2020-2023

| Saksbehandler | Arkivkode | Arkivsak | Ugradert |
|---------------|-----------|------------|----------|
| Geir Skårland | 726 | 21/02771-2 | |

| Saksnummer | Råd/utvalg | Møtedato |
|------------|-----------------------------------|----------|
| | Stavanger bispedømmeråd 2020-2023 | |

Svar på høring om regulering av konverteringsterapi

Saksorientering

Høring om regulering av konverteringsterapi

Forslag til svar

Innledning

Kulturdepartementet har sendt på høring et forslag om å regulere konverteringsterapi. Bispedømmerådene er høringsinstanser.

I høringsnotatet blir konverteringsterapi definert som «behandlingsliknende handlinger som har som formål å få en annen til å endre eller fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet.»

Departementet foreslår at konverteringsterapi overfor barn under 16 (evt. 18) år skal bli straffbart, med bøter eller fengsel inntil ett år. Voksne skal i utgangspunktet kunne forholde seg til konverteringsterapi ut fra religionsfriheten og sin egen personlige frihet, men det foreslås å gjøre det straffbart å «forlede eller ved utilbørlig press tvinge en annen til å motta konverteringsterapi».

Høringsnotatet ligger ved. Det inneholder oversikt over forekomsten av konverteringsterapi i Norge, en faglig vurdering av konverteringsterapi, drøfting av begrepsbruk og ikke minst en grundig juridisk drøfting av avveilingen mellom behovet for å beskytte mot konverteringsterapi og hensynet til religionsfrihet, ytringsfrihet og retten til å bestemme over eget liv.

Siden bispedømmerådet er høringsinstans og dette temaet har relevans for Den norske kirke, vil administrasjonen gi bispedømmerådet mulighet til å svare på høringen.

Kirkelig bakgrunn

Som kirke står Den norske kirke samlet om at kjærlighet, helse og livskvalitet er viktige sider av menneskelivet. Samlivsetikken har en grunnleggende positiv intensjon: Kjærlighet er Guds gave til mennesket. Nære relasjoner er sentralt for menneskers drømmer og livsmening. Å ta vare på hverandre og vise respekt og omsorg i forpliktende relasjoner er en viktig del av responsen på det dobbelte kjærlighetsbudet, å elske Gud og vår neste.

Kirken står også samlet i at Bibelen er en viktig kilde til kristen etikk og at kristen etikk søker å virkeliggjøre Guds vilje i verden. Det er enighet i kirken om at mennesket er sårbart, at det er viktig å ta vare på utsatte grupper og søke rettferdighet. Kirken har et menneskesyn som rommer at mennesket er skapt i Guds bilde, at det er ansvarlig og at det ikke er fullkomment. Verden er et uttrykk for Guds godhet og skaperkraft og et sted preget av lidelse og nød. Kirken møter dette med bønn, handling og håp.

Mye av etikken, også grunnleggende teologi og samlivsetikk, er det bred enighet om i kirken.

Det er samtidig noen forskjeller i hvordan Bibelen brukes, både i stort og i konkrete spørsmål. Dette har ikke minst vist seg i debatten om hvordan kirken skal møte mangfoldet når det gjelder seksuell orientering.

I Den norske kirke har dette i det siste blitt mest konkret i Kirkemøtets drøfting av vigsel for par med samme kjønn. I 2016 vedtok Kirkemøtet å åpne for vigsel for likekjønnede par. I vedtaket ble det samtidig sagt at «Kirkemøtet erkjenner at spørsmålet om homofilt samliv og vigsel av likekjønnede par er en sak som Den norske kirke etter lange samtaler og flere utredninger ikke har lyktes å enes om» (KM 17/16 – 1). Det ble også vedtatt at «Begge syn på likekjønnet ekteskap kan derfor gis rom og komme til uttrykk i kirkens liturgiske ordninger, undervisning og forkynnelse.» (KM 17/16 – 2)

Relevante nyanser

På tross av de to ulike konklusjonene, er det i møte med denne høringen relevant at det er ulike nyanser og begrunnelser av de ulike synene.

For de som ser parforhold mellom mennesker av samme kjønn som en naturlig variasjon i måten å være menneske på, vil det være spørsmålet om konverteringsterapi skal være straffbart som er det mest relevante å drøfte. I tillegg kan man ha interesse for avveiningene mellom et forbud, religionsfriheten og personlig frihet. Konverteringsterapi vil pr. definisjon vurderes som et uønsket og skadelig fenomen.

Noen av de som ikke har ønsket å åpne for vigsel av par med samme kjønn, har likevel signalisert at de anerkjenner homofile og lesbisk kjærlighet og samliv. De kunne imidlertid tenkt seg andre ordninger enn ekteskap rundt dette. Disse vil ha noenlunde samme utgangspunkt til konverteringsterapi som de som støtter vigsel av par med samme kjønn.

I nyere tid har det heller ikke skjedd ofte i Den norske kirke at noen utfordrer mangfoldet i seksuelle orientering i seg selv, i hvert fall i forhold til de vanligste variasjonene. Det er vanlig å anerkjenne at tiltrekning mellom mennesker av samme kjønn finnes, å vise forståelse for at etterlevelse av bibelske forbud mot homoseksuelt samliv vil ha en stor personlig kostnad og å anerkjenne at menneskeverdet er likt på tvers av ulik seksuell orientering.

Det finnes likevel også grupper og enkeltpersoner innenfor mangfoldet i kristen-Norge som har tilknytning til konverteringsterapi. Mest kjent er «Til helhet».¹ Denne gruppen har en nettside der de tilbyr samtaler og støtte til mennesker som ønsker å leve i tråd med tradisjonell bibelsk samlivsetikk, til tross for tiltrekning til samme kjønn. Her er det også tekst som refererer til psykologiske teorier om at likekjønnet seksuell orientering er en konsekvens av psykologiske forstyrrelser i barndommen. Det vises til fortellinger og litteratur som synes å falle klart innenfor begrepet om konverteringsterapi. Tilslutningen til disse tankene framstår som primært teologisk motivert.

Det er ingen relasjon mellom Til Helhet og Den norske kirke som organisasjon og det er svært usannsynlig at forbudet vil ramme praksis innenfor virksomheten i Den norske kirke.

Departementet sier uttrykkelig i høringsnotatet at forbudet mot konverteringsterapi ikke skal ramme trossamfunns rett til å f.eks. si at ekteskap er en ordning som teologisk sett bør være forbeholdt mennesker av ulikt kjønn. Det vil komme i konflikt med religionsfriheten, som er nedfelt i menneskerettighetene. Loven skal ikke være til hinder for å ha ulike meninger i samlivsspørsmål, kunne hevde disse og legge dem til grunn for alminnelig religiøs praksis, inkludert bønn, forkynnelse og individuell veiledning som ikke er behandlingsliknende. Loven vil heller ikke være til hinder for at enkeltpersoner lever i tråd med sin tro, for eksempel ved å ikke la sin seksuelle orientering føre til praksis i strid med religiøse påbud de slutter seg til.

Forslaget til hørings svar tar derfor utgangspunkt i samme framstilling av de faktiske forholdene som departementet bygger på. Det er bred aksept, også i kirken, for at det er et faktisk mangfold i menneskers seksuelle orientering, men ulike meninger om hvordan man skal forholde seg til dette. Den grunnleggende respekten for mangfoldet betyr likevel at et forbud mot konverteringsterapi kan drøftes relativt åpent, på tvers av teologiske forskjeller.

Oppsummering av høringsnotatet.

Konverteringsterapi kom i offentlighetens søkelys i etterkant av en dokumentarserie i 2019 på VG TV. I etterkant ble et forbud foreslått på Stortinget, uten å få flertall, men departementet satte i gang et arbeid med saken.

Det er innført forbud mot konverteringsterapi i Tyskland og på Malta. I Canada er et forbud på vei gjennom det politiske systemet. Ellers har enkelte delstater i Spania, Canada, USA og Australia forbudt konverteringsterapi.

FNs høykommisær for menneskerettigheter har engasjert seg for seksuelle minoriteters rettigheter, også med tanke på konverteringsterapi. Norske og internasjonale helseorganisasjoner og psykiatriske og psykologiske fagorganisasjoner anser seksuell orientering i lhbtq-spekteret som en naturlig

¹ <http://tilhelhet.no>

variasjon i menneskelig seksualitet. Det viser seg ikke i vitenskapelige undersøkelser at konverteringsterapi virker. Det som viser seg, er at å gjennomgå konverteringsterapi gir høy risiko for psykiske skadevirkninger, som for eksempel skader på selvfølelsen, angst og depresjon.

Statistikk for uønskede hendelser i sosial kontekst, psykiske skadevirkninger, vold og hatefulle ytringer viser at lhbtqi-personer er en sårbar gruppe, som også i vårt samfunn møter markert flere utfordringer enn den øvrige befolkningen. Barn og unge med lhbtqi-identitet er spesielt sårbare.

Konverteringsterapi er sjeldent, men forekommer også i Norge, spesielt i religiøs eller familiær kontekst.

Gjeldende norsk lovgivning dekker noe av det et forbud mot konverteringsterapi vil ramme, men er ikke tilstrekkelig treffende til å kunne brukes. Helsepersonell kan ikke drive konverteringsterapi eller andre ikke-helsefremmende og udokumenterte terapeutiske praksiser, men lovverket regulerer ikke det som skjer utenfor næringsvirksomhet og profesjonelle kontekster. Barneloven eller diskrimineringslovgivningen gir heller ikke et vern mot dette.

Trossamfunnsloven gir allerede grunnlag for å nekte eller avkorte tilskudd til trossamfunn som presser medlemmer eller besøkende til å gjennomgå konverteringsterapi. Vilkåret for dette er at det foreligger utilbørlig press.

Lovavdelingen i justisdepartementet har uttalt at et forbud mot konverteringsterapi rettet mot barn under 16 eller 18 år er mulig, også innenfor rammen av religionsfriheten, ytringsfriheten og retten til privatliv. Uten å komme i konflikt med dette er det ikke mulig å forby religiøse standpunkter, bønn, veiledning og forkynnelse som ikke inngår i systematiske behandlingsforsøk. Det er heller ikke mulig å forby konverteringsterapi voksne selv samtykker til.

Ellers gir høringen en grundig og nøyaktig framstilling av hvordan konverteringsterapi er tenkt definert og hvordan en vil avgrense seg mot uønsket effekt av loven, spesielt overfor religionsfriheten og den enkeltes individuelle selvbestemmelsesrett. Avgrensningene og vurderingene som er gjort her er grundige og virker rimelige. De reflekterer en presis intensjon om å verne barn mot skadelig praksis og voksne mot utilbørlig praksis og press, men samtidig verne om religionsfriheten og den enkeltes personlige selvbestemmelsesrett, også når trossamfunn ikke er på linje med hovedstrømmene i samfunnet.

Kjønnsinkongruens, en differanse mellom biologisk kjønn og psykologisk kjønn, regnes som en medisinsk tilstand der helsefaglig behandling ikke defineres inn under forbudet mot konverteringsterapi.

Spørsmålet om straff

Norsk lovgivning er basert på en tanke om at handlinger bare bør gjøres straffbare dersom de fører til skade på noe eller noen som fortjener samfunnets vern. Straff bør også bare brukes dersom det ikke finnes andre sanksjonsformer som gir effekt.

Departementets argument er at barn ikke har intellektuell eller følelsesmessig modenhet til å selv ta kvalifisert stilling til konverteringsterapi. De bør derfor vernes mot dette.

Siden konverteringsterapi også gir psykiske skader for voksne, foreslås det at voksne skal vernes mot «utilbørlig» forekomst av konverteringsterapi. Generell

forekomst av fenomenet rammes ikke av loven, men klare initiativer, press og praksiser rettet mot enkeltpersoner som ikke ønsker konverteringsterapi vil rammes.

Departementet har vurdert om erstatningsansvar til de som er blitt utsatt for ulovlig praksis vil være et alternativ. Dette vil imidlertid kreve at den enkelte bringer sin sak inn for domstolene. Det gjør terskelen høy og begrenser effekten av forbudet.

Pålegg om stansing vil trolig heller ikke være effektivt nok til å gi beskyttelse. Det samme gjelder tilsyn. Konverteringsterapi foregår ofte i det skjulte, og det er vanskelig å se av hvem eller hvordan tilsyn skal kunne utføres.

Departementet foreslår derfor straff, på linje med krenkelser av privatlivets fred, hensynsløs atferd, offentlig seksuelt krenkende atferd og kroppskrenkelser. Fengselsstraff inntil ett år er aktuelt dersom handlingene er særlig krenkende. Straff utover dette er aktuelt hvis andre lover samtidig er brutt.

Departementet regner med det vil bli få saker.

Høringsuttalelse.

Ut fra høringsnotatet og de øvrige vurderingene ovenfor, foreslår administrasjonen følgende høringsuttalelse i denne saken:

«Stavanger bispedømmeråd kan ikke se at det foreslåtte forbudet mot konverteringsterapi rammer praksis kirken mener bør beskyttes. Det foreslåtte forbudet gir rom for ulike holdninger til mangfoldet av seksuelle orienteringer, også blant trossamfunn og på tvers av kulturer.

Barn og unge med lhbtqi-identitet har behov for et særlig vern og beskyttelse mot praksiser som krenker deres integritet. Et forbud mot konverteringsterapi vil redusere risikoen for at barn blir utsatt for konverteringsterapi mens de er i utvikling. Slik forbudet er foreslått utformet, vil det også gi et vern mot utilbørlig og skadelige praksiser overfor voksne.

Bispedømmerådet mener det viktigste tiltaket for å beskytte mot konverteringsterapi er å opplyse om manglende effekt og skadevirkninger, samt å arbeide for gjensidig respekt mellom grupper med ulik holdning til mangfoldet av seksuelle orienteringer. Rådet ser at forbudet neppe vil ha tilstrekkelig effekt dersom konverteringsterapi ikke blir straffbart, og vil derfor støtte at et forbud plasseres i straffelovens kapittel 24.

Bispedømmerådet mener ellers departementet har truffet godt i sine avveininger og vurderinger og støtter disse.

Forslag til vedtak

Stavanger bispedømmeråd sender svar på høringen om konverteringsterapi i tråd med forslaget i saksframlegget, med de endringene som kom fram i møtet.

Kulturdepartementet

Høringsnotat om regulering av konverteringsterapi

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Innledning | 5 |
| 2 | Bakgrunn | 6 |
| 3 | Anbefalinger fra EU, FN og helseorganisasjoner..... | 6 |
| 3.1 | Anbefalinger fra EU-parlamentet og FN | 6 |
| 3.2 | Anbefalinger fra nasjonale og internasjonale helseorganisasjoner | 8 |
| 4 | Nærmere om konverteringsterapi og levekår og livskvalitet blant lhbtqi-personer | 9 |
| 4.1 | Hva er omfanget av konverteringsterapi? | 9 |
| 4.1.1 | Omfang i Norge..... | 9 |
| 4.1.2 | Omfang internasjonalt | 10 |
| 4.2 | Hvordan arter konverteringsterapi seg? | 12 |
| 4.3 | Hvilke konsekvenser har konverteringsterapi? | 14 |
| 4.4 | Levekår og livskvalitet blant lhbtqi-personer i Norge | 15 |
| 4.4.1 | Innledning..... | 15 |
| 4.4.2 | Psykisk helse | 16 |
| 4.4.3 | Vold og overgrep..... | 16 |
| 4.4.4 | Hatkriminalitet og hatefulle ytringer..... | 17 |
| 5 | Gjeldende rett | 18 |
| 5.1 | Innledning | 18 |
| 5.2 | Straffeloven..... | 19 |
| 5.3 | Helsepersonelloven | 19 |
| 5.4 | Lov om alternativ behandling av sykdom mv..... | 21 |
| 5.5 | Barneloven | 23 |
| 5.6 | Barnevernloven | 23 |
| 5.7 | Likestillings- og diskrimineringsloven | 24 |
| 5.8 | Markedsføringsloven | 26 |
| 5.9 | Trossamfunnsloven | 27 |
| 6 | Fremmed rett..... | 28 |
| 6.1 | Tyskland..... | 28 |
| 6.1.1 | Overordnet om den tyske loven om konverteringsbehandling..... | 28 |
| 6.1.2 | Den tyske lovens definisjon av konverteringsbehandling | 29 |
| 6.1.3 | Den tyske lovens forbud mot å utføre konverteringsbehandling | 30 |

| | | |
|-------|--|----|
| 6.1.4 | Den tyske lovens forbud mot å reklamere for, tilby og formidle konverteringsbehandling | 31 |
| 6.1.5 | Sanksjoner ved brudd på den tyske loven | 32 |
| 6.2 | Malta | 33 |
| 6.3 | Canada..... | 33 |
| 6.4 | Rettslig regulering i andre land på regionalt, provinsielt og delstatlig nivå ... | 34 |
| 6.4.1 | Spania | 34 |
| 6.4.2 | Canada | 34 |
| 6.4.3 | USA..... | 34 |
| 6.4.4 | Australia | 35 |
| 7 | Bør det å utføre konverteringsterapi forbys? | 36 |
| 7.1 | Er det behov for forbud mot å utføre konverteringsterapi utover eksisterende lovgivning? | 36 |
| 7.2 | Det menneskerettslige handlingsrommet..... | 38 |
| 7.3 | Kriminaliseringsspørsmålet – bør det å utføre konverteringsterapi straffes? .. | 41 |
| 7.3.1 | Skadefølgeprinsippet | 41 |
| 7.3.2 | Betydningen av personens samtykke for kriminaliseringsspørsmålet | 42 |
| 7.3.3 | Vil andre reaksjoner enn straff være tilstrekkelig? | 43 |
| 8 | Rekkevidden av et forbud mot å utføre konverteringsterapi | 44 |
| 8.1 | Bør uttrykket "konverteringsterapi" anvendes i loven? | 44 |
| 8.2 | Hvordan bør konverteringsterapi defineres i loven?..... | 45 |
| 8.2.1 | Hva menes med seksuell orientering og kjønnsidentitet? | 45 |
| 8.2.2 | Anerkjent helsefaglig behandling av kjønnsinkongruens mv. | 47 |
| 8.2.3 | Formålet med handlingen er avgjørende | 47 |
| 8.2.4 | "Endre" og "fornekte"..... | 47 |
| 8.2.5 | Handlingen må være behandlingslignende | 48 |
| 8.3 | Hvilke personer bør beskyttes av et forbud mot konverteringsterapi? | 54 |
| 8.3.1 | Et forbud bør skille mellom barn og voksne | 54 |
| 8.3.2 | Konverteringsterapi overfor barn | 55 |
| 8.3.3 | Konverteringsterapi overfor voksne (ev. personer over 16 år) | 61 |
| 8.4 | Hvem bør et forbud mot å utføre konverteringsterapi rette seg mot? | 66 |
| 8.5 | Skyldkravet | 67 |

| | | |
|-------|---|----|
| 8.6 | Strafferammen..... | 68 |
| 8.7 | Foreldelse..... | 68 |
| 9 | Bør det å presse, forlede eller på annen måte medvirke til at en annen mottar konverteringsterapi kriminaliseres? | 69 |
| 9.1 | Handlinger som begås i Norge eller i utlandet overfor voksne..... | 69 |
| 9.1.1 | Er det behov for å kriminalisere slike handlinger? | 69 |
| 9.1.2 | Det menneskerettslige handlingsrommet | 70 |
| 9.1.3 | Rekkevidden av forbudet | 70 |
| 9.1.4 | Strafferamme og foreldelse | 71 |
| 9.2 | Handlinger som begås i Norge eller i utlandet overfor barn..... | 71 |
| 9.2.1 | Medvirkning til at barn mottar konverteringsterapi i Norge | 71 |
| 9.2.2 | Medvirkning til at et barn reiser til utlandet for å motta konverteringsterapi | 72 |
| 9.2.3 | Strafferammen for et eventuelt mer vidtgående medvirkningsforbud | 73 |
| 10 | Bør det å tilby eller markedsføre konverteringsterapi forbys?..... | 74 |
| 11 | Plassering av straffebudene | 76 |
| 12 | Økonomiske og administrative konsekvenser..... | 77 |
| 13 | Lovforslag | 77 |
| 13.1 | Alternativ 1 - endringer i straffeloven..... | 77 |
| 13.2 | Alternativ 2 - ny spesiallov: | 78 |

1 Innledning

Kulturdepartementet sender med dette forslag til regulering av konverteringsterapi på høring. Regulering av konverteringsterapi medfører krevende avveininger. I noen sammenhenger kan det være vanskelig å definere hvor grensene skal gå mellom hva som skal være tillatt og ikke. Kulturdepartementet har en åpen holdning til om departementet har truffet godt i alle situasjoner, og ønsker gjennom høringen å motta tilbakemeldinger som kan bidra til å gjøre grensegangene så gode som mulig.

Departementet foreslår at konverteringsterapi i loven skal defineres som "behandlingslignende handlinger som har som formål å få en annen til å endre eller fornekte [ev. undertrykke] sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet".

Departementet foreslår at det skal være straffbart å utføre konverteringsterapi overfor barn under 16 år. Overfor denne persongruppen foreslår departementet at forbudet skal være absolutt. Departementet mener som utgangspunkt at et slikt absolutt forbud også skal gjelde der konverteringsterapi utføres overfor barn mellom 16 og 18 år, men har falt ned på å holde dette spørsmålet åpent i høringen.

Når det gjelder konverteringsterapi som utføres overfor voksne (og ev. barn over 16 år), foreslår departementet at det skal være straffbart å utføre konverteringsterapi overfor disse dersom handlingen er begått uten samtykke eller under omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig.

Videre foreslår departementet at det skal være straffbart å forlede eller ved utilbørlig press tvinge en annen til å motta konverteringsterapi i Norge eller i utlandet. Departementet holder det åpent i høringen om et forbud mot å medvirke til at et barn mottar konverteringsterapi i utlandet bør være mer vidtrekkende.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på utforming av bestemmelsene. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på

- legaldefinisjonen av konverteringsterapi, herunder definisjonens rekkevidde når det gjelder bønn, sjelesorg og religiøs veiledning, se kapittel 8.2
- om det bør være et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor barn mellom 16 og 18 år, se kapittel 8.3.2.3
- om et forbud mot å medvirke til at et barn mottar konverteringsterapi i utlandet bør være betinget av at det foreligger forledelse eller utilbørlig press eller om et slikt forbud bør være mer vidtrekkende, se kapittel 9.2
- om de foreslåtte straffeбудene bør plasseres i straffeloven eller i en ny spesiallov, se kapittel 11
- om det bør foreslås et forbud mot å markedsføre konverteringsterapi, hvordan et slikt forbud eventuelt bør utformes og hvem som eventuelt bør håndheve et slikt forbud, se kapittel 10.

2 Bakgrunn

Det er et viktig mål for regjeringen å sikre lhbtqi-personers rettigheter, bidra til åpenhet og aktivt motarbeide diskriminering.

Høsten 2019 fikk konverteringsterapi stor oppmerksomhet i den offentlige debatten. Dette hadde blant annet sammenheng med VG TVs dokumentarserie Homoterapi og den etterfølgende behandlingen av to Dok. 8-forslag i Stortinget.¹ Representantforslagene fikk ikke flertall. Den 19. november 2019, i forkant av stortingsbehandlingen, sendte imidlertid daværende kultur- og likestillingsminister Trine Skei Grande et tilleggssvar på representantforslagene. I brevet skrev statsråden:

"I mine svar tok jeg ikke stilling til om det bør innføres et forbud mot konverteringsterapi/konversjonsterapi, eller om slik praksis er i strid med gjeldende lovverk. Som ansvarlig statsråd for likestillings- og diskrimineringsloven og LHBTIQ-politikken ønsker jeg allerede nå å signalisere at jeg vil igangsette en utredning om hvordan praksis som har til formål å endre personers seksuelle orientering eller kjønnsidentitet forholder seg til nasjonal lovgivning og menneskerettigheter, herunder diskrimineringsvern og trosfrihet.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte med oppfølging av disse spørsmålene og eventuell ytterligere lovendring for å forhindre denne type praksis, hvordan et slikt lovverk vil se ut og hvilke begrensninger som bør være i det."

På denne bakgrunn ble det satt ned en arbeidsgruppe med deltakere fra Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og familiedepartementet.

Den interdepartementale arbeidsgruppen har vurdert i hvilken utstrekning handlinger knyttet til konverteringsterapi er forbudt etter gjeldende lovgivning og om det er behov for ytterligere regulering. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har utredet det menneskerettslige handlingsrommet for ytterligere regulering med utgangspunkt et forslag skissert av arbeidsgruppen, og som i det store og hele samsvarer med reguleringen Kulturdepartementet foreslår i dette høringsnotatet. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har på oppdrag fra Kulturdepartementet kartlagt forskningsresultater og annen kunnskap om konverteringsterapi.

3 Anbefalinger fra EU, FN og helseorganisasjoner

3.1 Anbefalinger fra EU-parlamentet og FN

I sin rapport til FNs menneskerettsråd fra mai 2020 anbefaler FNs uavhengige ekspert på beskyttelse mot vold og diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet statene å forby slik praksis. Eksperten anbefaler statene å:

"(i) Clearly establishing, through appropriate legal or administrative means, a definition of prohibited practices of "conversion therapy", and ensuring that public funds are not used,

¹ Dokument 8:174 S (2018-2019) og Dokument 8:166 S (2018-2019).

directly or indirectly, to support them; (ii) Banning practices of “conversion therapy” from being advertised and carried out in health-care, religious, education, community, commercial or any other settings, public or private; (iii) Establishing a system of sanctions for non-compliance with the ban on practices of “conversion therapy”, commensurate with their gravity, including in particular, that claims should be promptly investigated and, if relevant, prosecuted and punished, under the parameters established under the international human rights obligations pertaining to the prohibition of torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; (iv) Creating monitoring, support and complaint mechanisms so that victims of practices of “conversion therapy” have access to all forms of reparations, including the right to rehabilitation, as well as legal assistance;”²

I 2015 leverte FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) en rapport til FNs menneskerettsråd om diskriminering og vold som skjer på bakgrunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet.³ I rapporten slår OHCHR fast at konverteringsterapi er uetisk, uvitenskapelig og ineffektivt, og at det i noen tilfeller må anses som tortur. FNs medlemsstater blir i rapporten oppfordret til å forby praksisen. Anbefalingen lyder slik:

"The High Commissioner recommends that States address violence by:

...

(g) Banning “conversion” therapy, involuntary treatment, forced sterilization and forced genital and anal examinations;”⁴

Også FNs barnekomite har i sin generelle kommentar nr. 20 fra 2016 om implementering av barns rettigheter i ungdomstiden oppfordret statene til å avskaffe slik praksis.⁵ I avsnitt 33 og 34 uttaler komiteen:

"33. Adolescents who are lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex commonly face persecution, including abuse and violence, stigmatization, discrimination, bullying, exclusion from education and training, as well as a lack of family and social support, or access to sexual and reproductive health services and information. In extreme cases, they face sexual assault, rape and even death. These experiences have been linked to low self-esteem, higher rates of depression, suicide and homelessness.

34. The Committee emphasizes the rights of all adolescents to freedom of expression and respect for their physical and psychological integrity, gender identity and emerging autonomy. It condemns the imposition of so-called «treatments» to try to change sexual orientation and forced surgeries or treatments on intersex adolescents. It urges States to eliminate such practices, repeal all laws criminalizing or otherwise discriminating against individuals on the basis of their sexual orientation, gender

² Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity. Practices of so-called “conversion therapy”. Human Rights Council, forty-fourth session, 15 June-3 July 2020, agenda item 3.

³ Human Rights Council, Twenty-ninth session, Discrimination and Violence against Individuals based on their Sexual Orientation and Gender Identity. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2015.

⁴ Avsnitt 78.

⁵ Committee of the Rights of the Child, General Comment No. 20 on the implementation of the rights of the child during adolescence, 2016.

identity or intersex status and adopt laws prohibiting discrimination on those grounds. States should also take effective action to protect all lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex adolescents from all forms of violence, discrimination or bullying by raising public awareness and implementing safety and support measures."

Konverteringsterapi har også blitt satt på dagsorden i EU. I 2018 vedtok EU-parlamentet en resolusjon om status for fundamentale rettigheter i EU, der medlemslandene ble oppfordret til å forby konverteringsterapi rettet mot lhbti-personer.⁶ I resolusjonen avsnitt 65 heter det at parlamentet

"Welcomes initiatives prohibiting LGBTI conversion therapies and banning the pathologisation of trans identities and urges all Member States to adopt similar measures that respect and uphold the right to gender identity and gender expression."

3.2 Anbefalinger fra nasjonale og internasjonale helseorganisasjoner

I 2013 kom World Medical Association (WMA) med en erklæring om naturlig variasjon i menneskelig seksualitet. I erklæringen fordømmer WMA praksisen med konverteringsterapi, og karakteriserer praksisen som et menneskerettighetsbrudd overfor den som blir utsatt og en alvorlig trussel for vedkommende sin helse. WMA understreker at konverteringsterapi ikke har noen medisinsk indikasjon, og at det er uetisk for leger å delta i slik praksis. I erklæringen etterlyser WMA sanksjoner og straff overfor de som bedriver konverteringsterapi.

I 2016 utstedte World Psychiatric Association (WPA) en erklæring om kjønnsidentitet og likekjønnet orientering, tiltrekning og atferd. I erklæringen slår WPA fast at de anser likekjønnet orientering, tiltrekning og atferd som normale variasjoner i menneskelig seksualitet. WPA understreker at behandling som søker å endre en persons seksuelle orientering er uetisk og mangler vitenskapelige bevis når det gjelder effektivitet. I tillegg advarer WPA mot de skadelige virkningene av slik praksis, og fremholder at praksisen gir grobunn for fordommer og diskriminering.

I en resolusjon vedtatt på årsmøtet til Norsk psykiatrisk forening i 2000 uttalte Norsk psykiatrisk forening og Norsk Psykologforening:

«Homofili er ingen sykdom eller sykkelig tilstand, og kan derfor ikke være gjenstand for behandling. En «behandling» hvis eneste hensikt er å endre seksuell legning fra homofil til heterofil må betraktes som etisk uforsvarlig, og hører ikke hjemme i helsevesenet. Homofile har, som alle andre, selvfølgelig krav på hjelp og terapi ut fra anerkjente retningslinjer, enten det er i forbindelse med sin seksualitet eller ikke.»⁷

⁶ European Parliament resolution on the situation of fundamental rights in the EU in 2016, 2018 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0056_EN.pdf).

⁷ St. Meld. Nr. 25 (2000-2001) Levekår og livskvalitet for lesbiske og homofile i Noreg kapittel 10.4 side 122.

I en uttalelse fra Norsk Psykologforening 2. desember 1996, som det er vist til i St.meld. nr. 25 (2000-2001) Levekår for lesbiske og homofile i Noreg, heter det følgende:

«Det er i dag ingen dokumentasjon på at terapi eller andre former for behandling kan «helbrede» lesbiske eller homofile fra sin seksuelle legning. Tvert imot er behandling av homofili sett på som kontraindisert da det som regel vil påføre den homofile større problemer i form av manglende selvrespekt, identitetsforstyrrelse med store muligheter for å utvikle alvorlige depressive tilstander.»⁸

Departementet vil for øvrig vise til at også Helsetilsynet har uttalt seg om "helbredelse" for homofili. I et brev fra Statens helsetilsyn til Sosial- og helsedepartementet av 1. februar 1999 skriver tilsynet:

«... mennesker som blir utsatt for forsøk på helbredelse for homofili, også kan oppleve negative konsekvenser, først og fremst ved at selvbilde og selvrespekt svekkes, men også ved at det kan ha direkte skadelige effekter dersom psykiatriske/psykologiske metoder benyttes av ikke-kyndige personer. Statens helsetilsyn finner derfor grunn til å understreke både at homofili ikke er en sykdom eller «tilstand» og derfor uaktuell for behandling, og at forsøk på behandling eller helbredelse kan ha negative effekter og vere [sic] direkte skadelig».⁹

4 Nærmere om konverteringsterapi og levekår og livskvalitet blant lhbtqiq-personer

4.1 Hva er omfanget av konverteringsterapi?

Det finnes lite forskningsbasert kunnskap om omfanget av konverteringsterapi i Norge. Kunnskapen vi har om denne praksisen i norsk sammenheng er primært basert på brukerkunnskap fra lhbtqi-organisasjoner og enkeltpersoner. Det er imidlertid gjort vitenskapelige studier i USA, Storbritannia og Canada som det er relevant å se hen til. I tillegg har den britiske regjeringen nylig publisert en rapport om tematikken, som kan ha overføringsverdi til Norge.

4.1.1 Omfang i Norge

Høsten 2020 gjennomførte Bufdir en mindre kartlegging av 13 aktørers kjennskap til konverteringsterapi i Norge.¹⁰ I kartleggingen ble konverteringsterapi definert som praksis

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Aktørene som ble invitert til å delta i undersøkelsen er de samme som deltok på den åpne høringen om blant annet konverteringsterapi i Stortingets familie- og kulturkomité 5. november 2019. Aktørene som deltok i undersøkelsen er Stiftelsen MorFarBarn, Skeivt kristent nettverk, SNU – Seksualpolitisk nettverk for ungdom, Skeiv verden, Helseutvalget, FRI, Sex og samfunn, Skeiv verden, Helsestasjon for kjønn og seksualitet i Oslo kommune, Salam Norge, Til Helhet, Pasientorganisasjonen for kjønnsinkongruens og Skeiv ungdom. Journey Norge deltok på den åpne høringen, men mottok ikke undersøkelsen da Bufdir ikke lyktes å oppnå kontakt med dem.

eller handlinger som har til formål å endre noens seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, men ikke avgrenset nærmere.¹¹ Definisjonen er dermed mindre presis enn den definisjonen departementet foreslår i dette høringsnotatet, da departementet i høringsnotatet foreslår at konverteringsterapi skal defineres som "behandlingslignende handlinger som har som formål å få en annen til å fornekte [ev. undertrykke] sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet". Det må antas at det kan ha være noe ulike oppfatninger av hva som ligger i uttrykket konverteringsterapi blant ulike aktører. Kartleggingen er heller ingen vitenskapelig undersøkelse, og funnene må derfor tolkes med forsiktighet. Resultatene gir allikevel en indikasjon på at konverteringsterapi forekommer i Norge, også overfor barn.

11 av 13 aktører svarte at de, gjennom sitt arbeid, har møtt personer som har blitt utsatt for konverteringsterapi. Aktørene som svarte bekreftende på dette fikk et nytt spørsmål der de skulle komme med et anslag på antall utsatte de hadde møtt i løpet av de to siste årene. Mellom 5-10 personer og 31-50 personer var de vanligste anslagene. Seks aktører svarte også at de hadde kjennskap til at personer under 18 år hadde blitt utsatt for konverteringsterapi.

10 aktører svarte at formålet med konverteringsterapien var å endre seksuell orientering eller tiltrekning, mens 9 svarte at formålet hadde vært å endre kjønnsidentitet eller - uttrykk. Dette antyder at både personer som bryter med normer for seksualitet og personer som bryter med normer for kjønn kan være sårbare for å bli utsatt for konverteringsterapi i Norge.

Som nevnt innledningsvis, er det begrenset hva denne kartleggingen kan si oss når det gjelder det generelle omfanget av konverteringsterapi i Norge. Funnene bør derfor anses som brukerkunnskap som gir informasjon om at fenomenet eksisterer i Norge. Denne brukerkunnskapen er likevel bekymringsfull i seg selv, og underbygger behovet for å sette inn tiltak for å beskytte mennesker som blir eller står i fare for å bli utsatt for konverteringsterapi.

4.1.2 Omfang internasjonalt

I 2020 utformet Bufdir på oppdrag fra departementet en forenklet systematisk kunnskapsoversikt om konverteringsterapi, som oppsummerer vitenskapelige publikasjoner om tematikken. Flere av publikasjonene gir informasjon om omfang, både når det gjelder utsatte og utøvere. Publikasjonene er i hovedsak fra USA, med noen unntak fra Storbritannia og Canada. Flere er basert på større kvantitative studier av lhbt-befolkningen i USA, mens en del har færre respondenter og en kvalitativ tilnærming.

I en spørreundersøkelse gjennomført i 2011-2012 blant canadiske menn som tilhørte seksuelle minoriteter, oppga 3,5 % å ha blitt utsatt for konverteringsterapi (N = 8 388). Definisjonen av konverteringsterapi som er lagt til grunn i studien er

¹¹ Dette var i samråd med departementet, da departementet på denne tiden ikke hadde utformet forslag til legaldefinisjon.

«pseudovitenskapelig praksis som har som formål å undertrykke eller forhindre seksuell tiltrekning til personer av samme kjønn».¹² Undersøkelsen fant også at blant annet transmenn, menn med urfolksbakgrunn, menn med etnisk minoritetsbakgrunn og menn med lav inntekt var mer utsatt enn de øvrige respondentene.

En stor spørreundersøkelse fra 2015 blant transpersoner i USA belyser også at denne gruppen utsettes for konverteringsterapi.¹³ Begrepet blir i studien forstått som "psykologiske forsøk på å endre en persons kjønnsidentitet fra trans til cis¹⁴", utført av psykolog, rådgiver eller spirituell veileder. 13,5 % av respondentene oppga å ha blitt utsatt for konverteringsterapi i løpet av livet (N = 27 716). 5 % hadde blitt utsatt for dette i perioden 2010-2015.

Når det gjelder kartlegging av omfanget av utøvere, ble det gjennomført en undersøkelse om dette i 2002–2003 i Storbritannia. Utvalget var på 1 328 personer, og bestod av profesjonelle som jobber innen psykisk helse (psykologer, psykiatere, psykologiske rådgivere og psykoterapeuter). Konverteringsterapi er i kartleggingen definert som «behandling med formål om å redusere eller endre likekjønnet tiltrekning eller endre seksuell orientering». 4 % av respondentene oppga at de ville forsøkt å endre den seksuelle orienteringen til en pasient, dersom vedkommende selv ønsket det. 7 % hadde utført konverteringsterapi/assistert minst én pasient med å endre eller redusere «homofile eller lesbiske følelser». Av de som hadde utført konverteringsterapi, mente 72 % at behandlingen bør være tilgjengelig for de som ønsker å endre egen seksuelle orientering. I en liknende undersøkelse fra USA blant familieterapeuter oppga 3,5 % å ha utført konverteringsterapi overfor lhb-personer (N = 762). 19 % av respondentene svarte at de mente det var etisk forsvarlig å utføre konverteringsterapi, og at de var åpne for å praktisere dette i fremtiden.¹⁵ Definisjonen av praksisen som undersøkelsen legger til grunn, er at den har som formål å endre den seksuelle orienteringen til lhb-klienter til heterofil.

I tillegg til de vitenskapelige publikasjonene som inngår i kunnskapsoversikten utformet av Bufdir, gjennomførte britiske myndigheter en spørreundersøkelse i 2017 som det er relevant å trekke frem. Undersøkelsen handler om livssituasjonen til lhbt-personer, og

¹² Salway, T., m.fl., Prevalence of Exposure to Sexual Orientation Change Efforts and Associated Sociodemographic Characteristics and Psychosocial Health Outcomes among Canadian Sexual Minority Men. *The Canadian Journal of Psychiatry*. 2020, 65 (7).

¹³ Turban, J.L., m.fl., Psychological Attempts to Change a Person's Gender Identity from Transgender to Cisgender. Estimated Prevalence across US States, 2015. *American Journal of Public Health*. 2019, 109, side 1452-1454.

¹⁴ Cis/Cis-kjønnen viser her til personer som opplever samsvar mellom det kjønn vedkommende ble registrert som med ved fødselen og egen kjønnsidentitet. Trans/transkjønnet viser til personer som ikke opplever samsvar mellom egen kjønnsidentitet og det kjønnen vedkommende ble registrert som ved fødselen.

¹⁵ McGeorge, C.R., & Carlson, T.S., An Exploration of Family Therapists' Beliefs about the Ethics of Conversion Therapy. The Influence of Negative Beliefs and Clinical Competence with Lesbian, Gay, and Bisexual Clients. *Journal of Marital and Family Therapy*. 2015 41 (1), side 42-56.

inkluderte spørsmål om konverteringsterapi.¹⁶ 2 % av respondentene oppga å ha blitt utsatt for konverteringsterapi eller reparativ terapi som hadde som formål å «kurere» dem fra å være lhbt (N = 108 100). Ytterligere 5 % hadde fått tilbud om konverteringsterapi. Respondentene som var trans hadde i større grad blitt utsatt for eller fått tilbud om konverteringsterapi, sammenlignet med de ciskjønnete¹⁷ respondentene (henholdsvis 13 % og 7 %). Det var også stor variasjon når det gjaldt etnisk og religiøs bakgrunn og utsatthet. Personene som oppga å ha etnisk bakgrunn som svart/afrikansk/karibisk/svart britisk, asiatisk/asiatisk britisk eller «annen etnisk gruppe» rapporterte om langt større utsatthet enn de som oppga etnisiteten sin som hvit. En særlig stor andel av respondentene med muslimsk bakgrunn meldte om å ha blitt utsatt for eller fått tilbud om konverteringsterapi. De transkjønnede respondentene med etnisk minoritetsbakgrunn eller muslimsk bakgrunn rapporterte om en langt høyere grad av utsatthet, sammenlignet med de ciskjønnete respondentene i samme grupper.

4.2 Hvordan arter konverteringsterapi seg?

Ifølge kunnskapsoversikten Bufdir har utformet om utenlandske vitenskapelige publikasjoner, arter konverteringsterapien seg hovedsakelig som innsats rettet mot det psykiske/mentale hos den som forsøkes å reorienteres. Intervensjoner som fokuserer på det fysiske/kroppslige er mindre utbredt. Et unntak er en studie som anfører at intensjonelle barrierer i tilgang til kjønnsbekreftende behandling i noen tilfeller kan anses som konverteringsterapi.^{18,19} Terapien som beskrives i kunnskapsoversikten er i enkelte situasjoner selvpåført. Andre ganger er helsepersonell, sosialfaglig personell, religiøse rådgivere, foreldre/foresatte eller likepersoner involvert.

Basert på Bufdirs kartlegging av 13 aktørers kjennskap til konverteringsterapi i Norge, er det grunn til å anta at praksisen ikke foregår på samme måte i Norge som forskningen fra USA, Storbritannia og Canada beskriver. For eksempel viser den internasjonale forskningen at profesjonelle (herunder psykologer og annet helsepersonell) er blant utøverne av konverteringsterapi. Bufdirs kartlegging antyder at konverteringsterapi i Norge i hovedsak foregår i en religiøs kontekst (trossamfunn, religiøse organisasjoner og andre religiøse aktører) og i nære relasjoner (foreldre/foresatte og annen familie). Et mindretall oppgir kjennskap til at helsearbeidere, sosionomer, familierapeuter og lignende er utøvere. Mange av aktørene som deltok i kartleggingen oppgir at konverteringsterapien de kjenner til har skjedd gjennom en-til-en samtaler og

¹⁶ UK Government Equalities Office: National LGBT Survey. Research Report. Manchester 2018: UK Government Equalities Office.

¹⁷ Cis/Cis-kjønnnet viser her til personer som opplever samsvar mellom det kjønn vedkommende ble registrert som med ved fødselen og egen kjønnsidentitet.

¹⁸ Wright, T., m.fl., Conversion Therapies and Access to Transition-Related Healthcare in Transgender People. A Narrative Systematic Review. *BMJ Open*, 2018.

¹⁹ En slik forståelse av konverteringsterapi finnes også i Bufdirs nevnte kartlegging om konverteringsterapi i Norge.

gruppesamtaler. Det er også en god del som krysser av for leir/camp, sjelesorg og andre religiøse metoder (inkludert forbønn, ungdomsmøter i menighetene og resitering av religiøse tekster). I tillegg oppgir flere aktører at de kjenner til at konverteringsterapien har forekommet i utlandet, i regi av eller i samarbeid med en norsk aktør. På spørsmål om hvilke handlinger som har blitt brukt i forbindelse med konverteringsterapi, er det mange som krysser av for flere typer handlinger. Sosialt press, hatefulle, krenkende, eller ydmykende ytringer eller handlinger, utstøtelse eller utfrysing fra trossamfunnet, sykeliggjøring av seksuell orientering/kjønnsidentitet og forhindring av å leve ut/definere egen kjønnsidentitet går igjen i mange av svarene. Det er også en del som oppgir fysisk og psykisk vold, frihetsberøvelse og nektet kontakt med familie.

Departementet vil, som også nevnt i kapittel 4.1.1, understreke at definisjonen av konverteringsterapi som lå til grunn for denne kartleggingen er mindre presis enn den definisjonen departementet foreslår i dette høringsnotatet, da direktoratet tok utgangspunkt i en foreløpig definisjon gitt av departementet. I kartleggingen ble konverteringsterapi definert som praksis eller handlinger som har til formål å endre noens seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, mens konverteringsterapi i dette høringsnotatet defineres som "behandlingslignende handlinger som har som formål å få en annen til å endre eller fornekte [ev. undertrykke] sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet". Det må antas at det blant respondentene kan ha vært noe ulike oppfatninger av hva som ligger i uttrykket konverteringsterapi.

FNs uavhengige ekspert på seksuell orientering og kjønnsidentitet har, som omtalt i kapittel 3.1, utarbeidet en rapport om konverteringsterapi, som ble overlevert til FN's menneskerettsråd i 2020.²⁰ "Konverteringsterapi" blir i rapporten brukt som et paraplybegrep for å vise til en rekke ulike intervensjoner som har som formål å endre eller undertrykke noens seksuelle orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (lhb/ikke-heterofil til heterofil og trans/kjønnsidentitetsmangfoldig til cis²¹). I rapporten viser den uavhengige eksperten til forskning, kartlegginger og undersøkelser som underbygger at praksisen finner sted i alle regioner i verden. Noe av praksisen retter seg mot å endre seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, mens annen innsats går ut på å "bistå" enkeltpersoner med å ikke handle basert på deres "likekjønnede begjær" ("act on their same-sex desires").²² Eksperten deler konverteringsterapi inn i tre ulike hovedformer: "psykoterapeutisk"²³, medisinsk og trosbasert. Basert på Bufdirs kartlegging

²⁰ Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity. Practices of so-called "conversion therapy". Human Rights Council, forty-fourth session, 15 June-3 July 2020, agenda item 3.

²¹ Se fotnote 17.

²² Avsnitt 37.

²³ Se avsnitt 42 følgende, der eksperten beskriver ulike former for handlinger som faller inn under kategorien "psychotherapy". Her nevnes blant annet "psychodynamic, behavioural, cognitive and interpersonal therapies", men også "aversion", oppfordringer om å masturbere mens man fantaserer om personer av motsatt kjønn og andre teknikker "trying to make patients' behaviour more stereotypically feminine or masculine or teaching heterosexual dating skills."

nevnt ovenfor, ser sistnevnte ut til å være mest aktuell i norsk kontekst. Noen av de trosbaserte formene som nevnes i rapporten fra FNs uavhengige ekspert er intervensjoner med fokus på "helbredelse", forbønn, konverteringsterapicamper, religiøs rådgivning, eksorsisme og press om å leve i sølibat. Rapporten trekker også frem at konverteringsterapi kan oppleves som et "bevegelig mål", i form av at utøvere kan benevne praksisen ulikt, alt etter hva som er formålstjenlig for å omgå reguleringer og forbud.

4.3 Hvilke konsekvenser har konverteringsterapi?

Bufdirs kartlegging av kjennskap til konverteringsterapi blant aktører i Norge hadde et hovedfokus på omfang og former, og inkluderte ikke spørsmål om aktørenes kjennskap til konsekvenser av praksisen. Det finnes imidlertid studier og kartlegginger fra Norge der det kommer frem at religiøs praksis som fordømmer, ikke aksepterer eller ikke anerkjenner skeive²⁴ har virket negativt på lhbt-personers levekår og livskvalitet.²⁵²⁶²⁷

I de vitenskapelige publikasjonene som inngår i kunnskapsoversikten utformet av Bufdir, er negativ innvirkning på psykisk helse den mest utbredte konsekvensen av konverteringsterapi. Studiene fra USA, Storbritannia og Canada rapporterer om økte nivåer av angst, depresjon, selvmordstanker og -forsøk blant lhbt-personer som har blitt utsatt for konverteringsterapi. Mange respondenter oppgir å ha negative følelser i etterkant, som skam og selvforakt, og konflikter eller brutt kontakt med familie og menighet. Flere studier tyder på at utsatthet er assosiert med misbruk av alkohol og illegale rusmidler. En rapport finner også at respondentene som hadde blitt utsatt for konverteringsterapi hadde lavere inntekt og utdanningsnivå enn de som ikke hadde opplevd det. Det er uklart om lavere inntekts- og utdanningsnivåer er en konsekvens av å ha blitt utsatt, eller om det (også) henger sammen med andre faktorer og levekårsvariabler.

Den nevnte rapporten fra FNs uavhengige ekspert på seksuell orientering og kjønnsidentitet til FNs menneskerettsråd inkluderer også omtale av konsekvenser.²⁸ I rapporten understreker eksperten at alle former for konverteringsterapi er ydmykende,

²⁴ «Skeive» viser til personer i undersøkelsene som har oppgitt at de har en homofil, lesbisk, bifil eller annen seksuell identitet.

²⁵ Stubberud, E., Prøitz, L. & Hamidiasl, H., *Den eneste skeive i bygda? Unge lhbt-personers bruk av kommunale helsetjenester*. Trondheim og Oslo 2018: KUN, Forskerkollektivet og Mental helse ungdom.

²⁶ Eggebø, H., Stubberud, E. & Karlstrøm, H., *Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge*. Bodø og Trondheim 2018: Nordlandsforskning.

²⁷ Eggebø, H., Stubberud, E. & Anderssen, N., *Skeive livsløp. En kvalitativ studie av levekår og sammensatte identiteter blant lhbt-personer i Norge*. Bodø 2019: Nordlandsforskning.

²⁸ Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity (2020). Practices of so-called "conversion therapy". Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity. Human Rights Council, forty-fourth session, 15 June-3 July 2020, agenda item 3.

nedsettende og diskriminerende, og i strid med det fundamentale prinsippet om at alle mennesker har et iboende og likestilt menneskeverd. Konsekvenser som trekkes frem på individnivå er lav selvfølelse, angst, depresjon, selvmordstanker og -forsøk, sosial isolasjon, selvhat, skam, skyldfølelse, vansker med intimitet, seksuell dysfunksjon og posttraumatisk stress. Barn og unge som utsettes kan også oppleve konsekvenser i form av skolefracfall, utvikling av høyrisikoatferd og rusmisbruk. Eksperten gjør oppmerksom på at langvarig utsettelse kan lede til kronisk stress, som er forbundet med en rekke negative helsekonsekvenser som magesår, spiseforstyrrelser, hudsykdommer og migrene. I tillegg til å trekke frem konsekvenser på individnivå, inkluderer rapporten flere poenger om de negative følgene på gruppe- og samfunnsnivå. Eksempelvis blir konverteringsterapi sett på som et brudd på den fysiske og psykiske integriteten, kjønnsidentiteten, autonomien og ytringsfriheten til alle barn og unge.

4.4 Levekår og livskvalitet blant lhbtqi-personer i Norge

4.4.1 Innledning

Mange lhbtqi-personer i Norge lever gode liv. Samtidig er det store variasjoner i levekår mellom ulike grupper som bryter med normer for kjønn og seksualitet, og det er også livsområder hvor gruppen i snitt opplever større utfordringer enn majoritetsbefolkningen. Utfordringer knyttet til levekår og livsbetingelser for lhbtqi-personer, og undergrupper av lhbtqi-personer, kan skyldes utenforskap, diskriminering og minoritetsstress.²⁹

SSBs befolkningsundersøkelse om livskvalitet fra 2020 viser at ikke-heterofile³⁰ er blant gruppene med lavest subjektiv livskvalitet i Norge.³¹ Levekårsundersøkelsen om lhbt-personer fra 2021, viser at lesbiske og homofile på mange indikatorer har tilsvarende levekår som heterofile, men at bifile menn og kvinner, og særlig transpersoner i snitt har langt større levekårsutfordringer enn henholdsvis lesbiske, homofile og heterofile, og cispersoner.³²

I tillegg til store forskjeller i levekår mellom lesbiske, homofile, bifile og transpersoner, kan personer med flere minoritetstilørigheter møte særskilte utfordringer. For eksempel utsettes flere skeive med innvandrerbakgrunn for både rasisme og homofobi og transfobi, og kombinasjoner av dette.³³ Lhbt-personer med samisk bakgrunn kan ha andre

²⁹ Med minoritetsstress menes her den tilleggsbelastning individer fra stigmatiserte grupper opplever å bli utsatt for på grunn av sin minoritetsposisjon.

³⁰ «Ikke-heterofile» viser til personer i undersøkelsen som har oppgitt at de har en homofil, lesbisk, bifil eller annen seksuell identitet.

³¹ Støren, K. S., Rønning, E., & Gram, K. H., *Livskvalitet i Norge 2020*. Oslo/Kongsvinger 2020: Statistisk sentralbyrå.

³² Anderssen, Eggebø, Stubberud og Holmelid, *Seksuell orientering, kjønns mangfold og levekår. Resultater fra spørreundersøkelsen 2020*. Universitetet i Bergen 2021: Bergen.

³³ Eggebø, H., Stubberud, E., & Karlstrøm, H. *Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge*. Bodø 2018: Nordlandsforskning.

opplevelser enn lhbt-personer uten andre minoritetstilhørigheter. Blant annet viser en undersøkelse blant unge lhbt-personer med samisk bakgrunn fra 2018 at viktigheten av religion og familie kan ha betydning for hvordan det er å stå fram som lhbt når man er samisk.³⁴ For skeive som vokser opp på bygda, kan det være mer utfordrende å leve åpent og knytte kontakt med andre i samme situasjon.³⁵

Det er mindre forskning om barn og unge enn voksne lhbtqi-personer, og lite forskning på situasjonen til lhbtqi-personer i religiøse miljøer. Det er også langt mindre kvantitativ forskning om levekårene og livskvaliteten til transpersoner og personer med variasjon i kroppslig kjønnsutvikling enn forskning om lhb-personer.

Mangelen på jevnlig representativ forskning og statistikk om levekårene, livsbetingelsene og livskvaliteten til lhbtqi-personer gjør det vanskelig å slå fast med sikkerhet om disse har blitt bedret over tid.

4.4.2 Psykisk helse

SSBs livskvalitetsundersøkelse fra 2020 viser at 36 % av skeive³⁶ har hatt symptomer på psykiske plager de siste 14 dagene, sammenlignet med 18 % for befolkningen i alt.³⁷ 38 % av skeive er lite tilfreds med egen psykisk helse, sammenlignet med 22 % i hele befolkningen. Bifile er den undergruppen der andelen som er lite tilfreds med psykisk helse er størst. Generelt skårer unge lavere enn eldre når det gjelder tilfredshet med psykisk helse. Denne tendensen gjelder også for skeive. I aldersgruppen 18-24 år er 54 % av skeive lite tilfreds med egen psykisk helse. Tilsvarende for den samme aldersgruppen i hele befolkningen er 34 %.

Levekårsundersøkelsen fra 2021 viser at transpersoner i større grad enn cispersoner er utsatt for psykiske helseplager.³⁸ Psykiske helseplager og ensomhet er også mer vanlig blant bifile enn blant heterofile, lesbiske og homofile. Når det gjelder selvmordsforsøk, er tallene for dette langt høyere blant lhbt-personer enn blant heterofile og cispersoner.

4.4.3 Vold og overgrep

Levekårsundersøkelsen fra 2021 viser at det gjennomgående er høyere andeler bifile som rapporterer om krenkelser, trusler og vold sammenliknet med heterofile, lesbiske og homofile. Blant kvinner er det lesbiske som er minst utsatt, mens bifile i mye større grad rapporterer å ha blitt både presset og tvunget til seksuelle handlinger. Blant menn er det bifile menn som i størst grad har opplevd seksuelle overgrep. Blant både binære og ikke-

³⁴ Stubberud, E., Prøitz, L., & Hamidiasl, H. *Den eneste skeive i bygda? Unge lhbt-personers bruk av kommunale helsetjenester*. Steigen 2018: KUN.

³⁵ Eggebø, H. Almli, M. & Bye, M. T., *Skeiv på bygda*. Steigen 2015: KUN.

³⁶ Se fotnote 24.

³⁷ Gram, K. H., *1 av 3 skeive lite tilfreds meg egen helse*. Statistisk sentralbyrå: Oslo-Kongsvinger 2021.

³⁸ Anderssen, Eggebø, Stubberud og Holmelid (2021).

binære transpersoner er det langt flere som oppgir at de har blitt presset eller tvunget til seksuelle handlinger enn blant cispersoner.³⁹

I en undersøkelse om levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn, oppgir 25 % av respondentene at de har blitt utsatt for en eller flere former for trusler og vold. I denne gruppen er det noe mer vanlig at vold eller trusler kommer fra nære personer (som partner, venner, familiemedlemmer og andre nærstående personer) som fra ukjente. Omtrent halvparten mente at volds- eller trusselepisodene hadde noe med kjønn eller seksuell orientering å gjøre, mens noen færre mente at innvandrerbakgrunn var årsaken. 25 % av respondentene oppga at de hadde blitt utsatt for voldtekt, og 45 % hadde opplevd å bli presset til seksuelle handlinger.⁴⁰

En kartlegging utført av Redd Barna i 2016 indikerer at lhbt-barn og unge er sårbare for vold og overgrep i familien.⁴¹ Noen opplever å bli kastet ut av hjemmet, avvisning eller fysisk eller psykisk vold fra familien.

I en nasjonal undersøkelse fra 2019 om ungdommers erfaringer med vold og overgrep i oppveksten, rapporterer de som ikke identifiserer seg selv som enten gutt eller jente mer volds- og overgrepserfaringer enn jevn gamle gutter og jenter.⁴² De er betydelig mer utsatt for alvorlig vold, mens de rapporterer tilnærmet like mye mindre alvorlig vold som de som definerer seg som jenter eller gutter. Psykisk vold, omsorgssvikt og seksuelle overgrep fra voksne rapporteres også mye hyppigere i gruppen som ikke definerer seg som gutt eller jente.⁴³

4.4.4 Hatkriminalitet og hatefulle ytringer

I 2020 ble det registrert 97 anmeldelser om hatkriminalitet på bakgrunn av seksuell orientering.⁴⁴⁴⁵ Dette er en nedgang fra 2019, da det ble registrert 122 anmeldelser om slike forhold.⁴⁶ I 2020 ble det registrert færre saker også om annen hatmotivert

³⁹ Anderssen, Eggebø, Stubberud og Holmelid (2021).

⁴⁰ Eggebø, H., Stubberud, E. & Karlstrøm, H., *Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge*. Bodø og Trondheim 2018.

⁴¹ Ingrid Egeland: *Rettane til LHBTI-barn i Noreg*. Oslo 2016: Redd Barna.

⁴² I studien var det 60 ungdommer (1 % av utvalget) som oppga at gutt/jente-inndelingen av kjønn ikke passet for dem.

⁴³ Hafstad, G. S. & Augusti E. M. (red.). *Ungdoms erfaring med vold og overgrep i oppveksten. En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12-16 år*. Oslo 2019: NKVTS.

⁴⁴ Kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet ble innlemmet som grunnlag i straffelovens hatkriminalitetsbestemmelser i 2021. Tallene for 2020 inkluderer ikke informasjon om anmeldelser basert på disse grunnlagene.

⁴⁵ Politidirektoratet, *STRASAK-rapporten. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling*, Oslo 2021: Politidirektoratet.

⁴⁶ Politidirektoratet, *STRASAK-rapporten. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling*. Oslo 2020: Politidirektoratet.

kriminalitet. I STRASAK-rapporten Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2020 pekes det på at det ikke er unaturlig at antallet anmeldelser går ned og stabiliserer seg etter en lang periode med sterk vekst. Samtidig påpekes det i rapporten at pandemien og iverksatte smitteverntiltak har påvirket omfang av arrangementer, aktiviteter og uteliv, noe som kan være en mulig forklaring på nedgangen.⁴⁷

Selv om det de senere årene har vært en økning i antall anmeldte saker om hatkriminalitet basert på seksuell orientering, er det antakelig fortsatt store mørketall.⁴⁸ I en undersøkelse fra 2019 kommer det frem at lhbt-personer er mer utsatt for nedsettende kommentarer, ytringer de opplever som hatefulle og konkrete trusler enn befolkningen ellers. 23 % av lhbt-personene oppgir at de har vært utsatt for hatefulle ytringer i løpet av det siste året, sammenlignet med 10 % i den øvrige befolkningen. 15 % av lhbt-personene svarer også at de har vært utsatt for konkrete trusler.⁴⁹ Forskning viser at det ikke bare er de som har opplevd hatkriminalitet og hatefulle ytringer som blir påvirket av det. Mange lhbt-personer har en bevissthet om å tilhøre en minoritet som er utsatt for diskriminering, marginalisering og hatkriminalitet, og kjenner på frykten for dette uten å nødvendigvis ha opplevd dette selv.⁵⁰

5 Gjeldende rett

5.1 Innledning

Norsk lovgivning inneholder ikke et eksplisitt forbud mot konverteringsterapi. I det følgende redegjør departementet for hvilke handlinger knyttet til konverteringsterapi som likevel kan rammes av gjeldende lovgivning.

Konverteringsterapi berører rettigheter som er nedfelt i Grunnloven og i menneskerettskonvensjoner som er inkorporert i norsk lov og som dermed gjelder som norsk lov. Disse rettighetene er grundig omtalt i Lovavdelingens uttalelse som er vedlagt høringsnotatet. Rettighetene omtales også i kapittel 7.2 og løpende i kapittel 8.

⁴⁷ Politidirektoratet, *STRASAK-rapporten. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling*, Oslo 2021: Politidirektoratet.

⁴⁸ Politidirektoratet, *STRASAK-rapporten. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling*. Oslo 2020: Politidirektoratet.

⁴⁹ Fladmore, N., Nadim M. & Roland S., *Erfaringer med hat-ytringer og hets blant LHBT-personer, andre minoritetsgrupper og den øvrige befolkningen*. Oslo 2019: Institutt for samfunnsforskning.

⁵⁰ Eggebø, H. & Stubberud E., *Hatefulle ytringer. Delrapport 2: Forskning på hat og diskriminering*. Oslo 2016: Institutt for samfunnsforskning.

5.2 Straffeloven

Å forsøke å få en annen til å endre, undertrykke eller fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet er ikke i seg selv straffbart. Straff kommer bare på tale dersom den som søker å påvirke, går til det skritt å begå en ellers straffbar handling.

Bestemmelser i lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) som vil kunne ramme handlinger som kan tenkes benyttet i den hensikt å få andre til å endre eller, kanskje mer praktisk, undertrykke eller fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet er straffeloven § 185 om hatefulle ytringer, straffeloven § 186 om nektelse av adgang til en offentlig sammenkomst, § 251 om tvang, § 253 om tvangsekteskap, § 254 om frihetsberøvelse, § 266 om hensynsløs atferd, § 271 om voldslovbrudd og § 282 om mishandling i nære relasjoner. Det er vanskelig å se for seg at handlinger som rammes av disse bestemmelsene kan fremstå som "behandling" eller "terapi". Departementet antar derfor at slike handlinger bare rent unntaksvis vil kunne karakteriseres som "konverteringsterapi".

Departementet har ikke kjennskap til om straffbare handlinger eller andre ulovlige handlinger benyttes for å tvinge en person til å gjennomgå konverteringsterapi. Departementet utelukker imidlertid ikke at dette kan forekomme. Tvang straffes etter straffeloven § 251 med bot eller fengsel inntil 2 år, hvis forholdet ikke rammes av en strengere straffebestemmelse. Straffeloven § 251 rammer ikke "tvang" i form av sosialt press.

5.3 Helsepersonelloven

Lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell (helsepersonelloven) stiller krav om at helsehjelp skal være forsvarlig. Loven stiller også krav knyttet til markedsføringen av helse- og omsorgstjenester. Konverteringsterapi er ikke omtalt verken i lovtekst eller forarbeider. Det følger imidlertid av en fortolkning av de generelle reglene at konverteringsterapi som drives innenfor helse- og omsorgstjenesten vil være ulovlig.

Helsepersonellovens formål er å "bidra til sikkerhet for pasienter og kvalitet i helse- og omsorgstjenesten samt tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten", jf. § 1.

Loven gjelder helsepersonell og virksomheter som yter helsehjelp. Med helsehjelp menes "enhver handling som har forebyggende, diagnostisk, behandlende, helsebevarende, rehabiliterende eller pleie- og omsorgsformål og som utføres av helsepersonell", jf. § 3.

Med helsepersonell menes personell med autorisasjon eller lisens etter helsepersonelloven § 48 a, for eksempel som lege eller psykolog. Loven gjelder handlinger som disse utfører i kraft av å være helsepersonell. Handlinger utført i private situasjoner, for eksempel som pårørende, vil i utgangspunktet falle utenfor loven. Men også slike tilfeller kan etter omstendighetene omfattes av loven. Også andre som yter helsehjelp i helse- og omsorgstjenesten eller i apotek, selv om de ikke har autorisasjon eller lisens, regnes som helsepersonell og omfattes dermed av loven.

Helsepersonelloven kan også gjelde for alternativ behandling (se nærmere i kapittel 5.4):

"Helsepersonelloven gjelder også når alternativ behandling utøves i helsetjenesten eller av autorisert helsepersonell. Dette gjelder selv om den alternative behandlingen innebærer bruk av metoder som i all vesentlighet vanligvis anvendes utenfor helse- og omsorgstjenesten. Dette følger av alternativ behandlingsloven § 2 femte ledd. Når autorisert helsepersonell yter alternativ behandling vil pasienten kunne ha forventninger om at de regler som gjelder for helsepersonell også gjelder for alternativ behandling. Det vil særlig være tilfelle der behandleren benytter helsepersonelltittelen eller fremhever sin bakgrunn som helsepersonell i markedsføringen." (rundskriv IS-8-2012)

Konverteringsterapi som utføres av helsepersonell, for eksempel som lege eller psykolog, må på denne bakgrunn regnes som helsehjelp som omfattes av helsepersonelloven. Loven gjelder derimot ikke når konverteringsterapi utføres utenfor helse- og omsorgstjenesten i kraft av for eksempel å være religiøs leder, åndelig veileder, coach eller forelder.

Helsepersonelloven § 4 stiller krav til helsepersonells utførelse av arbeidet. Helsehjelpen skal være faglig forsvarlig og omsorgsfull:

"Helsepersonell skal utføre sitt arbeid i samsvar med de krav til faglig forsvarlighet og omsorgsfull hjelp som kan forventes ut fra helsepersonellets kvalifikasjoner, arbeidets karakter og situasjonen for øvrig."

Dette forsvarlighetskravet gjelder for all helsehjelp som omfattes av helsepersonelloven. Helsepersonell som yter konverteringsterapi, må derfor vurderes opp mot dette kravet.

Forsvarlighetskravet er en såkalt rettslig standard. Begrepets innhold varierer derfor med faglig utvikling, verdioppfatninger og lignende. Kravet innebærer en plikt til å opptre i samsvar med de til enhver tid gjeldende faglige normer og lovbestemte krav til yrkesutøvelsen. I dette ligger blant annet en forventning om at nasjonale veiledere og retningslinjer følges. Helsepersonellets tittel, for eksempel som lege eller psykolog, setter rammer for hvilke metoder som kan brukes i helsehjelpen. Helsepersonellet skal holde seg til anerkjente og utprøvde metoder for helsehjelp og yrkesetikken innenfor sin profesjon. Behandlingens skadepotensial vil også være et moment i forsvarlighetsbedømmelsen.

Ut fra disse kriteriene vil konverteringsterapi ikke være i samsvar med forsvarlighetskravet.

Helsepersonells markedsføring av konverteringsterapi vil være i strid med helsepersonelloven § 13. Denne bestemmelsen setter vilkår for markedsføring av helse- og omsorgstjenester. Markedsføringen skal være forsvarlig, nøktern og saklig. Det er ikke lovlig å fremme udokumenterte påstander om effekten av behandlingen. Påstander om effekten av behandlingen må være vitenskapelig dokumenterbare. Det anses ikke som tilstrekkelig dokumentasjon på behandlingseffekt at tidligere pasienter har gitt uttalelser om effekten. Det er på denne bakgrunn forbudt for helsepersonell å tilby konverteringsterapi.

Statens helsetilsyn og statsforvalterne fører tilsyn med helsetjenestene, på bakgrunn av varsler og av eget tiltak. Brudd på forsvarlighetskravet og markedsføringsforbudet i helsepersonelloven kan gi grunnlag for reaksjoner mot helsepersonellet. Slike reaksjoner vil være advarsel, suspensjon, tilbakekalling eller begrensning av autorisasjon og i grove tilfeller straff (§§ 56 flg.).

5.4 Lov om alternativ behandling av sykdom mv.

Konverteringsterapi vil i noen tilfeller være forbudt etter lov 27. juni 2003 nr. 64 om alternativ behandling av sykdom (alternativ behandlingsloven). Siden konverteringsterapi ikke er omtalt verken i lovtekst eller forarbeider følger dette av en fortolkning av de generelle reglene i loven.

Loven gir et rammeverk for alternativ behandling i Norge. Dette rammeverket skal ivareta hensynet til pasientenes valgfrihet og sikkerhet, og legge til rette for en tilnærming mellom helsetjenesten og alternativ behandling basert på ryddighet og redelighet.⁵¹

Loven fastsetter begrensninger med hensyn til hva slags virksomhet alternative behandlere kan utøve. Hensynet til å ikke utsette pasienten for unødig risiko skal være overordnet. Loven fastsetter derfor at visse former for behandling skal utføres av helsepersonell. Dette gjelder medisinske inngrep eller behandling som kan medføre alvorlig helserisiko, behandling av allmennfarlige smittsomme sykdommer og behandling av alvorlige sykdommer og lidelser samt medisinske inngrep (jf. §§ 5, 6, 7 og 8).

Loven gjelder de som tilbyr eller utøver alternativ behandling:

"Med alternativ behandling menes helserelatert behandling som utøves utenfor helse- og omsorgstjenesten, og som ikke utøves av autorisert helsepersonell. Behandling som utøves i helse- og omsorgstjenesten eller av autorisert helsepersonell, omfattes likevel av begrepet alternativ behandling når det brukes metoder som i all vesentlighet anvendes utenfor helse- og omsorgstjenesten" (§ 2)

Hva slags behandling som omfattes av loven er nærmere forklart i Ot.prp. nr. 27 (2002–2003) kapittel 12.8.3.1. Det følger av forarbeidene at dette sikter til virksomhet som har til hensikt å lindre eller behandle sykdom eller skade, samtidig som virksomheten (normalt) ikke er en del av den helsehjelp som gis av helsepersonell innenfor den ordinære offentlige eller private helsetjeneste, for enkelthets skyld omtalt som "skolemedisin". Alternativ behandling kan karakteriseres som en sekkebenevnelse på et stort antall fagretninger med ulikt teoretisk og erfaringsbasert grunnlag, og ulik tilknytning til eller samarbeid med autorisert helsepersonell. Uttrykket «helserelatert behandling» sikter mot tjenester som gjelder forebygging, lindring eller kurering av sykdom, lidelse eller smerte. Dette gjelder uavhengig av om vedkommende anvender en terapiform eller sykdomsforståelse som i vanlig språkbruk vil omtales som alternativ behandling, alternativ medisin, naturterapi, komplementær behandling eller lignende. Også personer som tilbyr eller gir behandling uten å angi noen spesiell terapiform eller behandlingsfilosofi, omfattes av loven. Loven gjelder uavhengig av om behandlingen skjer ervervsmessig, mot vederlag, i en pågående virksomhet, jevnlig, i et visst omfang eller lignende.

Alminnelig religiøs virksomhet regnes ikke som alternativ behandling og faller utenfor loven. Dette gjelder aktiviteter som har sin hovedforankring i en tro og ritualer knyttet til denne. Dette gjelder også forbønn for lhbt-personer. Noen former for alternativ

⁵¹ Ot.prp nr. 27 (2002–2003) kapittel 1.

behandling kan ifølge forarbeidene inneholde elementer av livssyn, verdensbilde eller religiøs tro, men kan likevel fremstå som behandling i lovens forstand. Ved vurderingen av om man står overfor alminnelig religiøs aktivitet eller behandlingsvirksomhet, vil relevante momenter blant annet være hva som er grunnlaget for handlingen, i hvilken sammenheng handlingen finner sted, om det dreier seg om en profesjonell virksomhet, om det ytes vederlag, og i så fall vederlagets størrelse og form.

Konverteringsterapi som skjer utenfor en religiøs kontekst, må på denne bakgrunn regnes som alternativ behandling. Dette vil omfattes av loven og være forbudt fordi slik terapi kan føre til vesentlig helseskade. Konverteringsterapi som skjer i religiøs sammenheng og som er religiøst begrunnet omfattes derimot ikke av lovens forbud. Slik behandling kan ikke sies å være helserelatert fordi den ikke har til hensikt å lindre eller behandle sykdom eller skade.

Det følger av § 8 sjette ledd at "[d]en som tilbyr alternativ behandling, kan i sin markedsføring kun gi en nøktern og saklig beskrivelse av virksomhetens art". Det er gitt nærmere regler om markedsføringen i forskrift om markedsføring av alternativ behandling av sykdom. Av forskriften følger det at den som tilbyr alternativ behandling ikke kan benytte påstander i markedsføringen om at en behandlingsform har virkning mot konkrete sykdommer eller lidelser eller på andre måter utforme markedsføringen slik at den gir inntrykk av dette, jf. § 2 andre ledd. Videre følger det av § 2 tredje ledd at den som tilbyr alternativ behandling ikke kan markedsføre behandlingsformer eller behandling av sykdom eller lidelser som vedkommende i medhold av alternativ behandlingsloven eller annen lov ikke har lov til utføre.

Reglene gjelder annonsering og markedsføring av enhver art og i ethvert medium, jf. forskriften § 3. I departementets merknader til forskriften § 3 står det:

"Forskriften vil således for det første omfatte markedsføring som skjer i papirform, for eksempel ved oppføring i telefonkataloger, visittkort eller annet kontakt-/informasjonsmaterieell for en eller flere utøvere, særskilt utarbeidet reklamematerieell eller gjennom annonser i aviser, blader, tidsskrifter eller bransjeblad. Videre vil forskriften omfatte markedsføring som skjer i form av lyd- og bildereklame på tv eller radio. Også elektronisk formidlet markedsføring, for eksempel ved e-post eller ved markedsføring på Internett, vil være omfattet. Begrepet vil også omfatte ulike former for markedsføring ved hjelp av teletorgtjenester. Særlig i de tilfeller hvor det benyttes markedsføring på Internett, typisk ved opprettelse av egen hjemmeside eller ved bruk av e-post, vil vurderingen av markedsføringen også kunne omfatte de henvisninger/linker som er inntatt."

Brudd på lovens forbud kan straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder, jf. loven § 9. Ved særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil to år anvendes. Ved vurderingen av om slike omstendigheter foreligger, skal det særlig legges vekt på om handlingen har medført døden eller alvorlig helseskade, om den har vært særlig smertefull eller psykisk belastende. Offentlig påtale finner sted hvis allmenne hensyn krever det eller etter begjæring fra Statens helsetilsyn.

5.5 Barneloven

Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barneloven) gjelder forholdet mellom barn og foreldre og gjelder for alle familier. Foreldre tar avgjørelser om og for barna sine i kraft av at de har foreldreansvar. Barneloven § 30 inneholder regler om innholdet i foreldreansvaret som gjelder personlige forhold for barnet, og som får anvendelse når barnet er under 18 år. Barnet har krav på "omsut og omtanke" fra de som har foreldreansvaret, og foreldreansvaret skal utøves ut fra barnets interesser og behov, jf. første ledd. Barneloven § 31 gir barn rett til å medvirke til avgjørelser som gjelder dem selv, og foreldrene skal lytte til barnet før de tar avgjørelser om personlige forhold for barnet. De skal legge vekt på barnets mening etter alder og modenhet.

Barnet må ikke bli utsatt for vold eller på annen måte bli behandlet slik at den fysiske eller psykiske helsen blir utsatt for fare eller skade. Dette gjelder også når volden blir brukt som del av oppdragelsen av barnet. Bruk av "vald og skremmende eller plagsom framferd eller annen omsynslaus åtferd overfor barnet er forbode", jf. barneloven § 30 tredje ledd. Det følger av forarbeidene at "[f]orbudet omfatter alle måter å skade, skremme, ydmyke eller krenke barnet på uten bruk av fysisk makt, som er egnet til å gi barnet en følelse av frykt, avmakt, skyld, skam, mindreverd eller fortvilelse eller en grunnleggende følelse av ikke å være ønsket eller elsket", jf. Ot.prp. nr. 104 (2008–2009) kapittel 6.7. Følelsmessig manipulering og avvising er særlig nevnt. Barneloven inneholder ikke regler om straff og setter ikke selv straff for overtredelse av forbudene

5.6 Barnevernloven

Når barnevernstjenesten mottar en bekymringsmelding skal saken undersøkes dersom det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak, jf. lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 4-3. Eventuelt skal det fremmes en begjæring om omsorgsovertakelse for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, jf. barnevernloven § 7-11. Fylkesnemnda kan treffe vedtak om å overta omsorgen for et barn. Dette kan skje for eksempel dersom det er alvorlige mangler ved den daglige omsorgen som barnet får, eller barnet blir mishandlet eller utsatt for andre alvorlige overgrep i hjemmet, se barnevernloven § 4-12 bokstav a og c. Dette vil også omfatte tilfeller hvor barnet utsettes for psykisk sjikane, trakassering, eller vedvarende mindre overgrep. Om konverteringsterapi vil omfattes av § 4-12, må vurderes konkret av fylkesnemnda i lys av omstendighetene og barnets situasjon.

Dersom situasjonen ikke er alvorlig nok for omsorgsovertakelse, kan foreldrene pålegges hjelpetiltak i form av kontroll- eller omsorgsendrende tiltak når vilkårene for dette er til stede, jf. barnevernloven § 4-4 tredje ledd. Hjelpetiltak kan også igangsettes med foreldrenes samtykke, jf. barnevernloven § 4-4 annet ledd.

Dersom det oppstår en akutt situasjon, og det er fare for at et barn blir vesentlig skadelidende ved å forbli i hjemmet, kan det fattes et midlertidig vedtak om omsorgsovertakelse. Både barnevernstjenesten og påtalemyndigheten kan treffe et slik vedtak, jf. barnevernsloven § 4-6 annet ledd.

5.7 Likestillings- og diskrimineringsloven

Enkelte handlinger knyttet til konverteringsterapi vil kunne rammes av lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven). For at konverteringsterapi og handlinger knyttet til dette skal være i strid med likestillings- og diskrimineringsloven, må et forbud utledes av forbudet mot diskriminering og/eller trakassering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet, jf. §§ 6 og 13. Konverteringsterapi er ikke omtalt i forarbeidene og det foreligger ingen praksis verken fra Diskrimineringsnemnda eller domstolene som berører spørsmål knyttet til konverteringsterapi. Likestillings- og diskrimineringslovens bestemmelser er utpreget skjønnsmessige og det er vanskelig å forskuttere hvordan en konkret sak ville blitt vurdert av nemnda eller domstolene.

På bakgrunn av Bufdirs kartlegging, som er omtalt i kapittel 4 i dette høringsnotatet, er det grunn til å anta at konverteringsterapi i norsk sammenheng oftest skjer i religiøse kontekster og i nære relasjoner. Likestillings- og diskrimineringslovens diskriminerings- og trakasseringsforbud gjelder på alle samfunnsområder, men håndheves ikke i familieliv og andre rent personlige forhold.⁵² En sak som gjelder konverteringsterapi i for eksempel familieforhold vil derfor ikke bli behandlet av verken Diskrimineringsnemnda eller domstolene. Diskrimineringsnemndas og domstolenes kompetanse er ikke tilsvarende begrenset når det gjelder trossamfunn og andre religiøse organisasjoner.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr direkte og indirekte forskjellsbehandling på grunn av blant annet seksuell orientering og kjønnsidentitet. Likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første ledd åpner for at slik forskjellsbehandling kan være lovlig dersom forskjellsbehandlingen har et saklig formål (bokstav a), er nødvendig for å oppnå formålet (bokstav b) og den ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles (bokstav c). Også forskjellsbehandling som er religiøst begrunnet må oppfylle vilkårene i likestillings- og diskrimineringsloven § 9 for å være lovlig. I forarbeidene er det likevel lagt til grunn at retten til religionsfrihet gir trossamfunn en noe videre adgang til å forskjellsbehandle sammenlignet med andre virksomheter som ikke bygger på en religiøs lære. Det er også lagt til grunn at adgangen til å forskjellsbehandle er videre for trossamfunn, det vil si religiøs virksomhet som defineres som trossamfunn etter trossamfunnsloven § 1, enn for andre virksomheter som driver etter religiøse formål.⁵³ Likevel vil adgangen til forskjellsbehandling på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet som er religiøst begrunnet være snever.⁵⁴

⁵² Diskrimineringsombudsloven § 7 andre ledd og Prop. 10 L (2017–2018) kapittel 3.2 side 3.

⁵³ Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) kapittel 6.1.3.3 side 42.

⁵⁴ Departementet har i forarbeidene lagt til grunn at diskrimineringsforbudet skal tolkes strengt også ved forskjellsbehandling på grunn av samlivsform. Departementets uttalelser knytter seg imidlertid til arbeidsliv, herunder ansettelse i trossamfunn. Adgangen til lovlig forskjellsbehandling på grunn av samlivsform utenfor arbeidslivet, som for eksempel i forbindelse med aktiviteter i et trossamfunn, er ikke omtalt.

For at et trossamfunns forskjellsbehandling skal være saklig, må forskjellsbehandlingens begrunnelse ha nær sammenheng med religionsutøvelsen, det vil si at den må ha nær sammenheng med praktiseringen av religionen.⁵⁵ Religiøse funksjoner og ritualer, som for eksempel forskjellsbehandling ved deltakelse i bønn eller gudstjeneste og ved utføring av rituelle oppgaver under gudstjenesten, vil ligge i kjernen av saklighetskravet.⁵⁶ At forskjellsbehandlingen er begrunnet i den religiøse læren, gir likevel ikke trossamfunnet full frihet til å forskjellsbehandle. Forarbeidene avgrensner blant annet mot handlinger som er begrunnet i fordommer mot homofile som ikke er religiøst forankret.⁵⁷ Forskjellsbehandlingen må også være nødvendig for religionsutøvelsen for at den skal være tillatt. Forskjellsbehandlingen vil bare anses som nødvendig dersom handlingsalternativene vil bryte med den religiøse læren. Når det gjelder konverteringsterapi, vil det måtte stilles spørsmål ved om en praksis som har som formål å endre noens seksuelle orientering eller kjønnsidentitet er nødvendig for at trossamfunnet skal leve i samsvar med den religiøse læren.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første ledd bokstav c krever i tillegg at forskjellsbehandlingen er forholdsmessig. I denne vurderingen må den virkningen forskjellsbehandlingen får i form av ulik stilling, reduserte rettigheter, begrensninger i religionsutøvelse mv., tillegges vekt og veies opp mot den betydning det har for tros- og livssynssamfunnet å fastholde sin praksis.⁵⁸ I forarbeidene har departementet uttalt at det i utgangspunktet bare er forhold som rammer den enkelte på en helt uakseptabel måte som kan bli ulovlig på grunn av dette vilkåret.⁵⁹ I Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) kapittel 6.1.3.3 side 42:

"I ytterkanten har vi handlinger som krenker eller skader den enkeltes helse eller integritet, som for eksempel omskjæring av kvinner eller jenter. Slike handlinger kan ikke under noen omstendighet aksepteres selv om en religiøs overbevisning skulle bli påberopt."

Departementet vil være særlig tilbakeholden med å forskuttere hvorvidt nemnda eller domstolene ville kommet til at at konverteringsterapi som skjer ved genuint samtykke ville innebære forskjellsbehandling etter loven. Etter departementets syn er det imidlertid klarere at det å stille et uttrykkelig krav om at en person må gjennomgå konverteringsterapi for å delta i et felleskap eller på annen måte utøve press for å få en person til å gjennomgå konverteringsterapi, vil innebære direkte forskjellsbehandling på grunn av seksuell orientering eller kjønnsidentitet. Muligens vil det samme kunne gjelde også i andre situasjoner der den som gjennomgår konverteringsterapi ikke har gitt et genuint samtykke til dette eller der en person ikke har forutsetninger for å gi et samtykke.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) kapittel 6.1.3.3 side 40.

⁵⁶ Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) kapittel 7.3.2 side 53.

⁵⁷ Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) kapittel 6.1.3.3 side 41.

⁵⁸ Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 14.2.5 side 121.

⁵⁹ Ot.prp. nr. 79 (2008–2009) kapittel 6.1.3.3 side 42.

Etter departementets vurdering vil slik forskjellsbehandling ikke oppfylle vilkårene i likestillings- og diskrimineringsloven § 9, og dermed være ulovlig. Uavhengig av om forskjellsbehandlingen skulle bli ansett som saklig eller nødvendig etter § 9 første ledd bokstav a og b vil en slik praksis neppe oppfylle vilkåret om forholdsmessighet, jf. bokstav c. Særlig dersom et trossamfunn eller en religiøs organisasjon setter som vilkår for medlemskap i trossamfunnet eller organisasjonen eller på annen måte utøver press mot en person for at denne skal endre sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, vil hensynet til beskyttelse for den enkelte måtte veie tyngre enn trossamfunnets eller organisasjonens religionsfrihet.

Konverteringsterapi som gjennomføres ved bruk av krenkende ord eller handlinger som retter seg direkte mot enkeltpersoner kan rammes av lovens trakasseringsforbud, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 13. Også sosial utstøtelse, utfrysing, fysisk og psykisk vold mv. kan rammes av lovens trakasseringsforbud.

En sak om brudd på likestillings- og diskrimineringsloven kan bringes inn for Diskrimineringsnemnda av en part, en med rettslig klageinteresse og av Likestillings- og diskrimineringsombudet. En sak om brudd på loven kan også bringes inn for de ordinære domstoler. Diskrimineringsnemnda kan treffe vedtak med pålegg om stansing, retting og andre tiltak som er nødvendig får å sikre at diskriminering, trakassering og instruks opphører og for å hindre gjentakelse, jf. diskrimineringsombudsloven § 11. Nemnda kan sette frist oppfyllelse av pålegget. Nemnda kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegg etter § 11 dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet. Brudd på loven gir rett til oppreisning og erstatning, jf. § 38. Diskrimineringsnemnda har kompetanse til å gi erstatning i enkle saksforhold, jf. diskrimineringsombudsloven § 12 andre ledd. Nemndas kompetanse til å treffe vedtak om oppreisning gjelder kun i arbeidsforhold og ved arbeidsgivers valg og behandling av selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere, jf. § 12 første ledd.

5.8 Markedsføringsloven

Lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven) forbyr villedende markedsføring og annen urimelig handelspraksis samt urimelige avtalevilkår, jf. §§ 6 følgende og § 22. I tillegg forbyr loven markedsføring som krenker allmenne etikk- og moraloppfatninger, som tar i bruk støtende virkemidler eller er i strid med likeverdet mellom kjønnene, jf. § 2. Et grunnvilkår for at en praksis skal omfattes av markedsføringsloven er at det må være utført av noen som utøver næringsvirksomhet, jf. §§ 1 og 5 bokstav b. Markedsføringsloven forbyr ikke visse tjenester eller produkter eller markedsføringen av disse som sådan, kun dersom selve markedsføringen skjer på en måte som er i strid med lovens regler. Det er en rekke ulike produkter og tjenester det er forbudt å markedsføre i Norge, men slike forbud gis i egne lover og forskrifter.

Markedsføringsloven håndheves av Forbrukertilsynet og for at Forbrukertilsynet skal kunne gripe inn, så må hensynet til forbrukerne som en gruppe tilsi dette, jf. § 35.

Det antas at mye av den virksomheten som defineres som konverteringsterapi utføres av organisasjoner og personer som ikke utøver næringsvirksomhet i markedsføringslovens forstand. Dersom tjenesten ytes mot betaling, vil imidlertid virksomheten omfattes av markedsføringslovens regler.

Markedsføres en gjensidig bebyrdende avtale om kjøp av konverteringsterapi så vil ikke selve tjenesten være i strid med markedsføringsloven, uavhengig av hvem tjenesten selges av og uavhengig av hvem tjenesten selges til.

Der konverteringsterapi selges som ledd i næringsvirksomhet, må handelspraksisen før og etter salget overholde reglene i markedsføringsloven. Her er noen tenkte eksempler som kan være i strid med markedsføringsloven:

- Det garanteres i markedsføringen av tjenesten at konverteringsterapien har effekt
- Konverteringsterapi markedsføres som en måte å unngå fortapelse eller familiens fordømmelse, særlig dersom dette rettes mot barn eller andre sårbare grupper
- Personer trues av den næringsdrivende til å inngå en avtale om konverteringsterapi

5.9 Trossamfunnsloven

Lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) trådte i kraft 1. januar 2021. Loven inneholder ikke noe eksplisitt forbud mot konverteringsterapi, og konverteringsterapi er heller ikke omtalt i lovens forarbeider. Ifølge § 6 kan et tros- eller livssynssamfunn nektes tilskudd eller få tilskuddet avkortet dersom samfunnet, eller enkeltpersoner som opptrer på vegne av samfunnet, utøver vold eller tvang, fremsetter trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter. Tilskudd kan også nektes eller avkortes dersom samfunnet oppfordrer eller gir støtte til slike krenkelser. I tillegg kan samfunnet nektes registrering etter trossamfunnsloven, eller registreringen kan trekkes tilbake, dersom ett eller flere av vilkårene for å nekte tilskudd i § 6 er oppfylt. Siden loven er ny, er det ikke etablert noen praksis etter bestemmelsen.

Basert på lovens ordlyd og forarbeider er det likevel klart at bestemmelsen kan gi grunnlag for å nekte et tros- eller livssynssamfunn tilskudd dersom det foreligger slike alvorlige forhold som bestemmelsen lister opp, herunder at samfunnet utøver en praksis som er krenkende mot andre fordi det for eksempel foreligger en form for press eller tvang mot én eller flere medlemmer eller andre som besøker trossamfunnet.

Dersom det er klart at et samfunn har presset et medlem eller en besøkende til å gjennomgå konverteringsterapi, med det formål å endre vedkommendes seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, vil en slik praksis sannsynligvis være i strid med diskrimineringsforbudet. Dermed vil det også være grunnlag for å nekte samfunnet tilskudd, jf. trossamfunnsloven § 6 første ledd. Samfunnet svarer dessuten både for handlinger det er direkte ansvarlig for, og for oppfordring eller støtte til slike handlinger, jf. siste punktum i § 6.

Det er statsforvalteren som er tilsynsmyndighet etter trossamfunnsloven. Det er ikke et krav at krenkelsene i § 6 er straffbare eller i strid med annen lovgivning for å kunne gi

grunnlag for å nekte tilskudd. Det betyr at slik praksis også kan gi grunnlag for å nekte tilskudd selv om det er uklart om praksisen samfunnet har, er i strid med annen lovgivning, eller det ikke er konkludert med lovbrudd, så fremt det er klart nok at praksisen er krenkende. At det eventuelt kan konstateres et lovbrudd, vil imidlertid kunne være et moment i vurderingen av om tilskudd skal nektes. Statsforvalteren står dermed fritt til å foreta selvstendige vurderinger etter § 6. Det må da vurderes konkret både om konverteringsterapi finner sted og om et trossamfunn kan holdes ansvarlig slik at det kan konstateres brudd på § 6.

De krenkelsene som er nevnt i § 6 første ledd forutsetter at det foreligger et alvorlig inngrep i andres rettigheter og friheter. Dersom en voksen person samtykker til å gjennomføre terapi med sikte på å endre seksuell orientering eller kjønnsidentitet, kan det stilles spørsmål ved om det i det hele tatt foreligger en krenkelse i medhold av § 6 første ledd. For at konverteringsterapi skal utgjøre en krenkelse som kan gi grunnlag for å nekte et trossamfunn tilskudd, synes det derfor å være en forutsetning at konverteringsterapien ikke er frivillig, slik at det foreligger en form for tvang eller press overfor vedkommende som trossamfunnet kan holdes ansvarlig for.

Dette kan etter omstendighetene vurderes annerledes dersom den som ønsker å gjennomføre slik terapi som nevnt over er et barn og særlig om barnet er under 15 år (religiøs myndighetsalder). Selv om også barn kan påberope seg trosfrihet og rett til privatliv, samt rett til å medvirke i spørsmål som angår dem, vil dette måtte avveies både mot foreldrenes rett til å ta avgjørelser på vegne av sine barn, og samfunnets rett og plikt til å beskytte barn.

Sanksjonsmulighetene etter trossamfunnsloven har noen begrensninger. For det første gjelder § 6 kun registrerte tros- og livssynssamfunn, det vil si at samfunn som ikke er registrerte etter trossamfunnsloven er unntatt statsforvalters mulighet for tilsyn og kontroll. For det andre svarer ikke trossamfunnet for *enhver* handling begått av personer som representerer samfunnet. Det må vurderes konkret om forholdet er av en slik karakter at det vil fremstå urimelig dersom det ikke får betydning også for samfunnet som sådan.

6 Fremmed rett

6.1 Tyskland

6.1.1 Overordnet om den tyske loven om konverteringsbehandling

Den tyske nasjonalforsamlingen vedtok i 2020 "Gesetz zum Schutz vor Konversionsbehandlungen" (lov om beskyttelse mot konverteringsbehandling). Formålet med loven er å beskytte personers selvbestemmelse og utviklingen av deres seksualitet og kjønn, personers fysiske integritet og retten til respekt.⁶⁰

⁶⁰ Gesentzentwurf der Bundesregierung side 12.

Loven § 1 regulerer lovens virkeområde og inneholder legaldefinisjonen av konverteringsbehandling. Konverteringsbehandling defineres som all behandling som har som formål å endre ("Veränderung") eller undertrykke ("Unterdrückung") seksuell orientering eller selvoppfattet kjønnsidentitet. Videre følger det av bestemmelsen at loven ikke gjelder for behandling av medisinsk anerkjente forstyrrelser knyttet til seksuell preferanse, og at loven heller ikke gjelder kirurgiske medisinske inngrep eller hormonbehandlinger som er rettet mot å uttrykke en persons selvopplevde kjønnsidentitet eller for å møte en persons ønske om et mer maskulint eller feminint fysisk utseende.

Loven § 2 forbyr å utføre konverteringsterapi overfor personer under 18 år, og under visse omstendigheter også overfor personer over 18 år. Det følger av loven § 5 at den som utfører konverteringsbehandling i strid med § 2 kan straffes med bot eller fengsel i inntil 1 år. Personer som handler i kraft av å være foresatte, foreldre eller av å ha annet omsorgsansvar ("die als Fürsorge- oder Erziehungsberichtigte) kan bare straffes dersom disse grovt bryter med sin omsorgsplikt.

Loven § 3 forbyr å reklamere, tilby og formidle konverteringsterapi. Ifølge loven § 6 kan brudd på forbudet mot å annonsere og tilby konverteringsbehandling straffes med bot på inntil 30 000 euro.

Loven § 4 gjelder etablering av en rådgivningstjeneste.

6.1.2 Den tyske lovens definisjon av konverteringsbehandling

Loven § 1 definerer konverteringsbehandling som all behandling som utføres overfor personer som har som formål å endre eller undertrykke seksuell orientering eller selvopplevd kjønnsidentitet.

Behandlingen må ha som spesifikt mål å endre eller undertrykke seksuell orientering eller selvopplevd kjønnsidentitet. Dette innebærer at handlingen må være utført overfor mennesker med det formål å oppnå en viss fysisk eller psykologisk effekt.⁶¹

Om en handling er konverteringsbehandling i lovens forstand, beror på en konkret vurdering. Ifølge lovens forarbeider vil fysisk påvirkning som for eksempel elektriske støt, bruk av medisiner og homeopatiske stoffer være handlinger som faller inn under lovens definisjon. Også handlinger som har som mål å oppnå psykologiske effekter kan etter omstendighetene omfattes. Sjelesørgeriske eller psykoterapeutiske samtaler om livssituasjonen til vedkommende, om holdninger til religiøsitet eller livssyn (Glaubensgebote) eller hvordan vedkommende skal håndtere sin egen seksuelle orientering utgjør ifølge forarbeidene som utgangspunkt ikke konverteringsbehandling i lovens forstand.⁶²

Det fremgår av forarbeidene at både fysiske og psykologiske påvirkninger må være av en viss alvorlighet for å kunne straffes etter loven § 5, se kapittel 6.1.5.

⁶¹ Ibid side 13.

⁶² Ibid side 13.

Det følger av § 1 andre ledd at loven ikke gjelder behandling av en person som har en medisinsk anerkjent "Störungen der Sexualpräferenz". I forarbeidene er dette forklart som forstyrrelser nevnt i F 65 i ICD-10, og det vises i denne forbindelse til at dette inkluderer fetisjisme, ekshibisjonisme og pedofili. Diagnosekriteriene fetisjisme (F 65.0), fetisjistisk transvestittisme (F 65.1), sadomasochisme (F 65.5) og multiple forstyrrelser i seksuelle objektvalg (F65.6) brukes imidlertid ikke i Norge.⁶³

Av § 1 tredje ledd følger det at loven ikke gjelder kirurgiske medisinske inngrep eller hormonbehandlinger som er rettet mot å uttrykke en persons selvopplevde kjønnsidentitet eller for å møte en persons ønske om et mer maskulint eller feminint fysisk utseende, dvs. kjønnsbekreftende behandling.

6.1.3 Den tyske lovens forbud mot å utføre konverteringsbehandling

6.1.3.1 Forbudet gjelder for alle som utfører konverteringsbehandling

Forbudet mot å utføre konverteringsbehandling gjelder enhver som utfører slike handlinger overfor personer som nevnt i loven § 2. Forbudet gjelder dermed både for helsepersonell, religiøse aktører, foreldre mv. Terskelen for å straffe foreldre mv. er imidlertid høyere enn den er for andre som utfører konverteringsterapi, da § 5 krever at handlingen i slike tilfeller må være grov for å kunne straffes, se kapittel 6.1.5.

6.1.3.2 Loven beskytter personer med særlig beskyttelsesbehov

Den tyske loven har ikke et generelt forbud mot å utføre konverteringsterapi, men er begrenset til å beskytte personer som lovgiver anser for å ha et særlig beskyttelsesbehov. Den tyske loven § 2 første ledd forbyr å utføre konverteringsbehandling på en person under 18 år uavhengig av om vedkommende har samtykket eller ikke.

Bestemmelsens andre ledd forbyr å utføre konverteringsbehandling på en person over 18 år, hvis personens samtykke til å ta imot slik behandling bygger på manglende vilje.⁶⁴

Personer under 18 år

Begrunnelsen for å beskytte personer under 18 år mot konverteringsbehandling er ifølge forarbeidene at personer under 18 år ikke kan vurdere betydningen og konsekvensene av et samtykke til slike handlinger på en adekvat måte. Det legges til grunn at de ikke er i en posisjon til å vurdere mangelen på effekt, skadene av slik behandling og hvordan dette påvirker deres seksuelle utvikling, kjønnsutvikling og selvbestemmelse. Det vises også til at barn og unge er i en fase der personlighet og identitet er i utvikling, at dette gjør dem sårbare for påvirkning og at det dermed er stor risiko for at konverteringsbehandling

⁶³ Disse forholdene omfattes uansett ikke av uttrykket "seksuell orientering", slik dette uttrykket brukes i norsk lovgivning, jf. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 11.9.5 side 96.

⁶⁴ § 2 andre ledd lyder: "Bei Personen, die zwar das 18. Lebensjahr vollendet haben, deren Einwilligung zur Durchführung der Konversionsbehandlung aber auf einem Willensmangel beruht, ist eine Konversionsbehandlung ebenfalls untersagt."

overfor denne persongruppen kan ha negative følger som psykologisk stress, angst, depresjon, selvmord, relasjonsproblemer, alkoholmisbruk, selvhat og homofobi.⁶⁵

Personer over 18 år

Forbudet mot å utføre konverteringsbehandling gjelder også handlinger som begås overfor personer over 18 dersom samtykket til denne personen er basert på manglende vilje ("deren Einwilligung zur Durchführung der Konversionsbehandlung aber auf einem Willensmangel beruht, ist eine Konversionsbehandlung ebenfalls untersagt").

I lovens forarbeider heter det at voksne som utgangspunkt anses å være i stand til å samtykke, men at samtykket må være informert og at det stilles høye krav til informasjon som gis, da slik behandling er uten dokumentert effekt og fordi slik behandling kan medføre betydelig helseskade.⁶⁶

Dersom en person villedes inn i konverteringsbehandling fordi det gis utilstrekkelig informasjon eller personen blir lurt til å tro at behandlingen har effekt, foreligger det ifølge forarbeidene ikke et gyldig samtykke. Det foreligger også mangel på intensjon dersom personen ikke har gitt samtykke eller mangler evnen til å gi samtykke.⁶⁷

6.1.4 Den tyske lovens forbud mot å reklamere for, tilby og formidle konverteringsbehandling

Den tyske regjeringen foreslo å forby å offentlig annonsere for konverteringsbehandling eller tilby eller formidle dette *offentlig*. Med offentlig sikttet regjeringen til en større krets av personer. Når det gjaldt personer under 18 år, foreslo regjeringen at dette skulle være forbudt uavhengig av om annonseringen, tilbudet eller formidlingen var offentlig. Regjeringens forslag til § 3 ble imidlertid ikke vedtatt av generalforsamlingen. Det følger av den vedtatte loven § 3 at det er forbudt å annonsere, tilby eller formidle konverteringsbehandling, uavhengig av om dette skjer offentlig eller ikke. Den endelige lovteksten skiller, i motsetning til regjeringens forslag, heller ikke mellom personer over og under 18 år. Forbudet gjelder også uavhengig av om handlingene er kommersielle. Endringen er begrunnet med at ikke-offentlig annonsering også kan nå mindreårige og at kun et generelt forbud beskytter mindreårige effektivt. I innstillingen fra helsekomiteen vises det også til stigmatiserings- og diskriminerings-effektene (minoritetsstress) som utløses ved å annonsere for, tilby og arrangere konverteringsbehandlinger.⁶⁸

⁶⁵ Gesentzentwurf der Bundesregierung side 15.

⁶⁶ Ibid side 15.

⁶⁷ Ibid side 16.

⁶⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss).

6.1.5 Sanksjoner ved brudd på den tyske loven

6.1.5.1 Straff ved brudd på loven § 2

Brudd på loven § 2 medfører straff på inntil 1 år eller bot, jf. § 5 første ledd. Personer som handler i kraft av å være foresatte, foreldre eller av å ha annet omsorgsansvar ("die als Fürsorge- oder Erziehungsberichtigte handeln") straffes likevel ikke med mindre disse grovt bryter sin omsorgsplikt ("Fürsorge- oder Erziehungspflicht"), jf. 5 andre ledd, se nedenfor.

Straff for handlinger utført av andre enn personer er foresatte mv.

Ut fra lovens ordlyd ser det ut til at det ikke kreves kvalifiserte handlinger for at en handling skal kunne straffes etter første ledd, med mindre den som utfører handlingen er forpliktet til å yte omsorg for personen, herunder foreldre, eller verger. Av lovens forarbeider fremgår det likevel at ubetydelige inngrep i personers fysiske integritet eller selvbestemmelse ikke er straffbare. Terskelen for straffbarhet vil i alle tilfeller nås dersom handlingen etter en objektiv vurdering er egnet til å sette en person i fare for å få betydelig skade på sin fysiske eller psykologiske utvikling.⁶⁹

Straff for handlinger begått av foresatte mv.

Paragraf 5 andre ledd lyder:

"Absatz 1 ist nicht auf Personen anzuwenden, die als Fürsorge-oder Erziehungsberechtigte handeln, sofern sie durch die Tat nicht ihre Fürsorge-oder Erziehungspflicht gröblich verletzen."

Personer som handler i kraft av å være foresatte, foreldre eller av å ha annet omsorgsansvar for personen kan altså kun straffes dersom de grovt krenker deres omsorgsplikt. Forarbeidene nevner som eksempel at en foresatt bruker fysisk vold mot barnet, at barnet trues med utestengelse fra familien eller at det trues med at barnet ikke får økonomisk støtte om barnet ikke går gjennom konverteringsbehandling.⁷⁰

6.1.5.2 Sanksjoner ved brudd på loven § 3

Overtredelse av forbudet mot å annonsere, tilby og markedsføre konverteringsbehandling, medfører bot på opptil 30 000 euro. Dette er en administrativ reaksjon. Av forarbeidene følger det at denne reaksjonen anses som tilstrekkelig, siden disse handlingene skjer i forkant av selve konverteringsbehandlingen.⁷¹

⁶⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung side 18 ("Unerhebliche Beeinträchtigungen der Körperintegrität oder der sexuellen und geschlechtlichen Selbstbestimmung (zum Beispiel Besprengen einer Person mit Weihwasser) sind nicht strafbar nach § 5 Absatz 1. Die Strafbarkeitsschwelle ist jedenfalls dann überschritten, wenn die Behandlung objektiv geeignet ist, eine Person in die Gefahr zu bringen, in ihrer körperlichen oder psychischen Entwicklung erheblich geschädigt zu werden.").

⁷⁰ Ibid side 19.

⁷¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung side 19.

Formidling av konverteringsterapi overfor mindreårige vil i henhold til tysk straffelovgivning være straffbar medvirkning til å utføre konverteringsterapi dersom formidlingen fører til at konverteringsterapi blir utført.⁷²

6.2 Malta

I 2016 ble Malta det første europeiske landet til å forby konverteringsterapi.

Loven definerer konverteringsterapi som behandling som har som formål å endre, undertrykke eller eliminere en persons seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. Det er presisert i loven at rådgivning om utforskning av ens egen identitet knyttet til seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk ikke anses som konverteringsterapi.

Det er nedfelt i loven at alle mennesker har en seksuell orientering, en kjønnsidentitet og et kjønnsuttrykk og at dette ikke skal anses som en forstyrrelse, sykdom, mangel, tilkortkommenhet eller funksjonshemming.

Loven forbyr *enhver person* å utføre konverteringsterapi på en sårbar person, utføre konverteringsterapi som skjer basert på ufrivillighet eller tvang og å reklamere for konverteringsterapi.

Når det gjelder sårbare personer, er det ikke et vilkår at konverteringsterapien som utføres må være ufrivillig eller tvungen. "Sårbare personer" er definert som personer under 16 år, personer som har en psykisk lidelse eller personer som av en domstol blir vurdert å være i særlig risiko grunnet personens alder, modenhet, helse, psykiske lidelse, avhengighetsforhold, psykiske tilstand og/eller emosjonelle tilstand.

Det er forbudt *for profesjonelle* å tilby eller utøve konverteringsterapi overfor enhver person samt å henvise enhver person videre til andre for å utføre konverteringsterapi. Her er det altså ikke et vilkår at konverteringsterapien må være ufrivillig, tvungen eller rettet mot sårbare personer for å kvalifisere som forbudt. "Profesjonelle" er definert som personer som har autorisasjon/lisens/offentlig godkjenning til å praktisere som omsorgsarbeidere, rådgivere, pedagoger, familieterapeuter, leger, patologer, psykologer, psykoterapeuter, psykiatere, sosionomer, lærere og/eller ungdomsarbeidere.

For privatpersoner er strafferammen bøter på opptil € 5000 og/eller fengsel opptil fem måneder. For profesjonelle er strafferammen bøter på opptil € 10 000 og/eller fengsel i opptil 1 år.

6.3 Canada

Den 22. juni 2021 vedtok det canadiske "House of Commons" å innta forbud mot konverteringsterapi i straffeloven (Bill C-6). Saken må imidlertid også passere Senatet, samt få "royal assent", før lovendring er endelig vedtatt.

⁷² Ibid.

Dersom lovforslaget blir endelig vedtatt, vil det for det første bli forbudt å forårsake at en person gjennomgår konverteringsterapi mot sin vilje og å forårsake at en person under 18 år gjennomgår konverteringsterapi, uavhengig om praksisen er villet eller ikke av vedkommende. I tillegg vil det bli forbudt å bidra til at en mindreårig fra Canada blir sendt til utlandet med formål om at den mindreårige skal gjennomgå konverteringsterapi.

Det vil også bli forbudt å promotere eller reklamere for tilbud om å utføre konverteringsterapi og motta finansiell eller annen materiell fordel ved å tilby konverteringsterapi. Strafferammen for overtredelse av dette forbudet er foreslått satt til 2 år.

Konverteringsterapi er i lovforslaget definert som praksis, behandling eller tjeneste som har som formål å endre en persons seksuelle orientering til heterofil, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk til ciskjønn, eller å undertrykke eller begrense ikke-heterofil tiltrekning eller seksuell atferd eller ikke-ciskjønn kjønnsuttrykk.

6.4 Rettslig regulering i andre land på regionalt, provinsielt og delstatlig nivå

6.4.1 Spania

I Spania har flere provinser og autonome regioner innført forbud mot konverteringsterapi, herunder Madrid (2016), Murcia (2016), Andalucía (2017), Valencia (2018) og Aragon (2018).

Madrid, Andalucía og Aragon forbyr alle medisinske, psykiatriske, psykologiske, religiøse eller andre intervensjoner som søker å endre en persons seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Valencia har et forbud mot metoder, programmer og terapi som søker å endre en persons seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. Murcia forbyr offentlig helsepersonell å utføre konverteringsterapi. Reguleringen omtaler kjønnsidentitet, men nevner ikke seksuell orientering eksplisitt.

Samtlige nevnte provinser og autonome regioner forbyr markedsføring av konverteringsterapi.

6.4.2 Canada

Provinsene Ontario (2015), Nova Scotia (2018) og Prince Edward Island (2019) har vedtatt reguleringer for å forhindre konverteringsterapi rettet mot seksuell orientering og kjønnsidentitet. Samtlige av de nevnte provinsene forbyr helsepersonell å tilby konverteringsterapi til mindreårige. I Nova Scotia er det i tillegg forbudt for personer som er i et tillits- eller autoritetsforhold til en mindreårig å utføre konverteringsterapi overfor vedkommende.

6.4.3 USA

Per juni 2021 har 20 delstater i USA samt District of Columbia og Puerto Rico forbud mot konverteringsterapi. Flere av lovene retter seg eksplisitt mot grunnlagene seksuell

orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, selv om selve lovtittelen ofte kun henviser til seksuell orientering. De fleste lovene forbyr profesjonelle å utføre konverteringsterapi og konverteringsterapi rettet mot mindreårige.

6.4.4 Australia

Tre av Australias delstater har siden 2020 vedtatt egne lover som forbyr konverteringsterapi.

Queenslands lovgivning⁷³, som ble vedtatt i 2020, gjelder kun helsepersonell, det vil si leger, sykepleiere, psykologer, rådgivere, naturopater og sosialarbeidere. I loven er konverteringsterapi definert som "practice that attempts to change or suppress a person's sexual orientation or gender identity." Loven lister opp flere eksempler på hva som anses som konverteringsterapi: å indusere kvalme, oppkast eller lammelse mens personen vises bilder av personer av samme kjønn, bruk av skam eller tvang for å skape aversjon mot likekjønnet attraksjon eller for å oppmuntre til kjønnskonform atferd, bruke andre teknikker som oppmuntrer til å tro at å være lesbisk, homofil, bifil, trans eller interkjønn er en mangel eller lidelse. Loven presiserer også hvilke handlinger utført av helsepersonell som ikke skal anses som konverteringsterapi: hjelpe og støtte en person som gjennomgår kjønnsbekreftende behandling, assistere en person som vurderer å gjennomgå kjønnsbekreftende behandling, hjelpe og støtte en person til å uttrykke en persons kjønnsidentitet, vise støtte og forståelse overfor en person og legge til rette for en persons mestringsevner, utvikling eller identitetsutforskning.

Straffen for å utføre konverteringsterapi er bøter eller fengsel inntil 18 måneder dersom handlingen utføres på en sårbar person, og ellers bøter eller fengsel i inntil 12 måneder. Sårbar person er definert som barn, personer som "has impaired capacity within the meaning of the Guardianship and Administration Act 2000 for making decisions about a particular service offered by a health service provider;" og person med "an impairment that is likely to significantly limit the person's ability to understand a particular service offered by a health service provider".

Australian Capital Territory (ACT) vedtok også lovgivning om konverteringsterapi i 2020.⁷⁴ I loven er konverteringsterapi definert som behandling eller annen praksis som har som formål eller påstått formål, å endre en persons seksualitet eller kjønnsidentitet. Loven har et videre anvendelsesområde enn Queenslands lovgivning, ved at loven ikke bare gjelder helsepersonell. Definisjonen er for øvrig avgrenset på lignende måte som i Queenslands lov, ved at blant annet det å hjelpe en person til å uttrykke sin persons kjønnsidentitet, fremme aksept, støtte og forståelse overfor en person og legge til rette for en persons mestringsevner, identitetsutforskning og identitetsutvikling og gi sosial støtte ikke anses som konverteringsterapi. Etter loven er det forbudt å utføre konverteringsterapi overfor barn og personer som "has impaired decision making ability in relation to a matter

⁷³ Health Legislation Amendment Act 2020 Part 5 Amendment of Public Health Act 2005.

⁷⁴ Sexuality and Gender Identity Conversion Practices Act.

relating to the person's health or welfare". Straffen er bøter eller fengsel i inntil 12 måneder. Loven rammer også det å ta en person ut av ACT for å gjennomføre konverteringsterapi.

I februar 2021 ble Change or Suppression (Conversion) Practices Prohibition Bill vedtatt av parlamentet i delstaten Victoria. I loven er "change or suppression practice" definert som praksis eller atferd rettet mot en person enten med eller uten samtykke på bakgrunn av denne personens seksuelle orientering eller kjønnsidentitet med det formål å endre eller undertrykke dennes seksuelle orientering eller kjønnsidentitet eller med det formål å "inducing the person to change or suppress their sexual orientation or gender identity." Definisjonen er, i likhet med Queenslands og ACTs lovgivning, avgrenset mot å det å assistere en person i forbindelse med kjønnsbekreftende behandling og støtte og hjelpe en person i deres utvikling og identitetsutforskning mv. Loven inneholder enkelte ikke-uttømmende eksempler på praksis som rammes av loven. Disse er "providing a psychiatry or psychotherapy consultation, treatment or therapy, or any other similar consultation, treatment or therapy", "carrying out a religious practice, including but not limited to, a prayer based practice, a deliverance practice or an exorcism" og "giving a person a referral for the purposes of a change or suppression practice being directed towards the person."

Straff for å ha vært involvert i praksis eller atferd som kan defineres som konverteringsterapi er betinget av at handlingen eller atferden har medført "serious injury" eller "injury" på den andre personen. Der handlingen eller atferden medfører "serious injury" er maksimumstraffen 10 år. Der handlingen eller atferden medfører "injury" er maksimumstraffen 5 år.

Loven rammer også det å ta en person ut av Victoria for å gjennomføre konverteringsterapi, samt markedsføring av konverteringsterapi.

7 Bør det å utføre konverteringsterapi forbys?

7.1 Er det behov for forbud mot å utføre konverteringsterapi utover eksisterende lovgivning?

Kunnskapen vi har om lhbt-personers psykiske helse gjennom levekårs- og livskvalitetsundersøkelser i Norge tilsier en spesiell årvåkenhet overfor denne gruppen. Det finnes ikke vitenskapelige bevis på at konverteringsterapi har effekt. Snarere viser flere utenlandske vitenskapelige undersøkelser at handlinger som har som formål å endre eller undertrykke/fornekte personers seksuelle orientering eller kjønnsidentitet kan ha store skadevirkninger for de som utsettes for dette. Forskningen viser at de vanligste negative konsekvensene er knyttet til psykisk helse. Lhbt-personer som har gjennomgått konverteringsterapi har større risiko for angst, depresjon, selvmordstanker og -forsøk. Mange oppgir negative følelser som skam og selvforakt og konflikter eller brutt kontakt med familie og menighet. Fagmiljøer innenfor psykiatri og psykologi både nasjonalt og internasjonalt har fordømt denne typen praksiser. Selv om det er lite kunnskap om

omfanget av og skadevirkningene av konverteringsterapi i norsk sammenheng, er det på bakgrunn av blant annet tilbakemeldinger fra sivilt samfunn god grunn til å gå ut fra at slike praksiser også foregår i Norge.

Det er ingen bestemmelser i eksisterende lovgivning som klart forbyr "behandling" som har som formål å få en annen å endre, undertrykke eller fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Selv om enkelte handlinger knyttet til konverteringsterapi allerede kan rammes av eksisterende lovgivning, er ikke dagens lovgivning egnet til å gi tilstrekkelig beskyttelse mot denne typen handlinger. Etter departementets vurdering er gjeldende lovgivning heller ikke utformet på en slik måte at den har en preventiv effekt.

I Bufdirs kartlegging av organisasjonenes kjennskap til konverteringsterapi i Norge, var organisasjonenes tilbakemelding at konverteringsterapi, etter det de kjenner til, som oftest finner sted i en religiøs kontekst (trossamfunn, religiøse organisasjoner og andre religiøse aktører) og i nære relasjoner (foreldre/foresatte og annen familie). Organisasjonene hadde i mindre grad kjennskap til at konverteringsterapi utøves av helsepersonell, sosionomer og familierapeuter. Et innfortolket forbud mot konverteringsterapi i helsepersonelloven og lov om alternativ behandling vil derfor ikke være godt egnet til å regulere konverteringsterapi i en norsk kontekst.

Straffeloven § 266 rammer hensynsløs adferd som forstyrrer en annen persons psykiske ro. Hensynsløs er en ganske sterk karakteristikk og vil ifølge forarbeidene bare ramme handlinger som er moralsk lastverdige.⁷⁵ Skyldkravet er forsett, og forsettet må, på vanlig måte, dekke alle elementer i gjerningsbeskrivelsen, også at handlingen har som følge at den annen freds blir krenket. Disse forholdene gjør at bestemmelsen er lite aktuell dersom en person forsøker å «hjelp» en annen til endre eller undertrykke sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet i den tro at dette vil være til vedkommendes beste og uten å forstå at handlingen vil kunne krenke vedkommendes fred. Barnelovens bestemmelser om foreldreansvar kan komme til anvendelse dersom f.eks. foreldre skader barnets psykiske helse. Som nevnt i kapittel 5.5 medfører imidlertid ikke brudd på barneloven § 30 straff.

Dersom konverteringsterapi utøves mot barn, kan barnevernloven komme til anvendelse. Om konverteringsterapi i hjemmet kan begrunne omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12, må vurderes konkret av fylkesnemnda i lys av omstendighetene og barnets situasjon, se kapittel 5.6.

Likestillings- og diskrimineringsloven vil kunne få anvendelse i enkelte tilfeller av konverteringsterapi, men loven er vagt utformet og utpreget skjønsmessig og det er derfor uklart hvilke handlinger knyttet til konverteringsterapi som rammes av den, se kapittel 5.7. Det er dessuten kun administrative reaksjoner knyttet til likestillings- og diskrimineringsloven. Videre skal verken domstolene eller nemnda håndheve lovens forbud i familielivet og andre rent personlige forhold. Disse begrensningene fører til at diskrimineringsvernet ikke nødvendigvis blir effektivt i denne type saker.

⁷⁵ Ot.prp. nr. 41 (1954) side 25.

For å sikre et lovverk som gir personer effektiv beskyttelse mot handlinger som har som formål å få en annen til å endre eller fornekte (ev. undertrykke) sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, mener departementet at slike handlinger bør reguleres uttrykkelig. En lovregulering vil gi et tydelig signal om at slik praksis ikke er akseptabel, ha en holdningsskapende effekt og vil i tillegg kunne ha pedagogiske og preventive virkninger gjennom å øke kunnskapen og bevisstheten om hva slags handlinger som er ulovlige. En uttrykkelig regulering kan også bidra til å skape klarhet og forutsigbarhet i vurderinger etter annet lovverk, herunder hva som kan være krenkelser av barns eller av andres rettigheter etter trossamfunnsloven § 6 om grunnlag for å nekte tilskudd til tros- og livssynsamfunn, se kapittel 5.9.

7.2 Det menneskerettslige handlingsrommet

Menneskerettighetene setter grenser for lovgivers adgang til å regulere borgernes handlinger. En regulering kan ikke eliminere andres grunnleggende menneskerettigheter. Regulering av konverteringsterapi reiser komplekse menneskerettslige problemstillinger.

Justisdepartementets lovavdeling har vurdert det menneskerettslige handlingsrommet for å regulere konverteringsterapi. Lovavdelingens uttalelse av 25. mars 2021 er vedlagt dette høringsnotatet.

Lovavdelingens vurdering tok utgangspunkt i et forbud som var skissert av en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kulturdepartementet. Lovavdelingens skulle utrede handlingsrommet for å forby det å utføre konverteringsterapi overfor en eller flere bestemte personer, å markedsføre konverteringsterapi overfor enhver og å fremsette konkrete tilbud om konverteringsterapi til en eller flere bestemte personer.

I det følgende gis en oppsummering av Lovavdelingens vurderinger knyttet til et forbud mot å *utføre* konverteringsterapi.⁷⁶ Lovavdelingens vurderinger og konklusjoner omtales nærmere i høringsnotatet kapittel 8.

Bestillingen som ble sendt til Lovavdelingen skisserte primært et strafferettslig forbud mot å utføre konverteringsterapi. Prinsipalt var det skissert et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi på barn, det vil si personer under 18 år, og subsidiært et forbud som innebar at slike handlinger skulle være ulovlige dersom det foreligger omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig. Når det gjaldt personer over 18 år, ble Lovavdelingen bedt om å vurdere om det er anledning til å innføre et forbud mot konverteringsterapi som begås under omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig. Arbeidsgruppens skisserte forbud tilsvarer forbudet som foreslås i dette høringsnotatet, med unntak av at departementet her holder det åpent om det absolutte forbudet bør gjelde for barn frem til fylte 16 år eller frem til fylte 18 år. Departementet vil understreke at ikke alle avgrensninger og

⁷⁶ Oppsummeringen er hentet fra Lovavdelingens uttalelse punkt 2.2 side 6 følgende.

presiseringer knyttet til et forbud forelå på tidspunktet bestillingen ble gitt til Lovavdelingen.

Lovavdelingen har konkludert med at retten til den høyest oppnåelige helsestandard etter FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12 og FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 24 ikke medfører noen plikt til å innføre et slikt forbud mot å utføre konverteringsterapi som skisseres i dette høringsnotatet, se nærmere punkt 3.3 og 3.4 i den vedlagte uttalelsen fra Lovavdelingen. Etter Lovavdelingens vurdering er heller ikke terskelen nådd for at staten har en positiv forpliktelse til å forby «konverteringsterapi» for å beskytte andres rett til privatliv og familieliv etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8, se uttalelsen punkt 4.2.3.

I vurderingen av det menneskerettslige handlingsrommet er sentrale spørsmål om et forbud utgjør et forholdsmessig inngrep i retten til respekt for privatliv og familieliv, se uttalelsen punkt 4, retten til religionsfrihet, se uttalelsen punkt 5, og retten til ytringsfrihet, se uttalelsen punkt 6. Vurderingene av adgangen til å gjøre inngrep i ulike rettigheter er i hovedsak gjort med utgangspunkt i EMK og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), men Lovavdelingen vurderer også løpende forholdet til andre konvensjoner og Grunnloven.

Som Lovavdelingen har vist til i uttalelsen punkt 2.1 er forholdsmessighetsvurderingene preget av at det er tale om å balansere flere ulike hensyn som hver for seg kan være beskyttet av menneskerettighetene. Et forbud mot konverteringsterapi kan eksempelvis utgjøre et inngrep i retten til privatliv og retten til religionsfrihet, samtidig som inngrepet skal beskytte retten til en persons egen fysiske og psykiske helse og til å bestemme over sin egen seksuelle orientering og kjønnsidentitet, som også er beskyttet av menneskerettighetene. I et slikt tilfelle vil lovligheten av et nasjonalt inngrep bero på om reguleringen sikrer en rimelig balanse mellom de ulike rettighetene innenfor den vide skjønnsmarginen statene vil ha dersom de har gjennomført en grundig vurdering av de kryssende hensynene, se uttalelsen punkt 2.2.

Lovavdelingen legger til grunn for sin vurdering at det ikke foreligger konsensus blant Europarådets medlemsstater om behovet for å forby konverteringsterapi. Dette er ytterligere et moment som taler for at det primært bør være nasjonale myndigheter som foretar avveiningen mellom de kryssende rettighetene og hensynene i vurderingen av om «konverteringsterapi» kan forbys og hvordan et eventuelt forbud bør utformes.

Lovavdelingen vurderer det dithen at det foreslåtte forbudet mot konverteringsterapi overfor voksne i tilstrekkelig grad balanserer retten til selvbestemmelse, religionsfrihet og ytringsfrihet for potensielle mottakere av «terapi» mot hensynet til å beskytte disses helse og rett til personlig utvikling og identitet og til å hindre diskriminering, se nærmere i uttalelsen punkt 4.3.2, 5.3.1.2 og 6.3.1. Forbudet vil derfor etter Lovavdelingens syn være innenfor den skjønnsmarginen statene har på dette området. Lovavdelingen har særlig vektlagt at utilbørlighetsbegrensningen medfører at forbudet ikke vil ramme tilfeller der det foreligger et klart samtykke til konverteringsterapi, og at retten til personlig autonomi derfor er ivaretatt. Derimot finner Lovavdelingen at det er mye som taler for at en alternativ regulering med et absolutt forbud mot konverteringsterapi også overfor personer

over 18 år, trolig er i strid med blant annet retten til respekt for privatliv og retten til religionsfrihet.

Etter Lovavdelingens syn taler hensynet til barnets beste for at et absolutt forbud mot konverteringsterapi overfor barn ikke er et uforholdsmessig inngrep i barns rett til respekt for sitt privatliv, rett til religionsfrihet og rett til ytringsfrihet. Lovavdelingen har imidlertid vært noe i tvil når det gjelder anvendelse av forbudet overfor barn som nærmer seg myndighetsalder. Forbudet vil overfor disse ungdommene kunne utgjøre et klarere inngrep i rettighetene, herunder ungdommenes autonomi på disse områdene, se uttalelsen punkt 4.3.3 og 5.3.1.3. Når Lovavdelingen har kommet til at et inngrep sannsynligvis vil være forholdsmessig også overfor denne gruppen, skyldes det blant annet at Lovavdelingen har lagt vekt på de betenkelige sidene ved konverteringsterapi, at ungdomstiden er en sårbar periode for unges utvikling av en egen identitet, inkludert identiteten knyttet til seksuell orientering og kjønn, og at ungdom kan være særlig utsatt for uheldig påvirkning som kan ha stor negativ innvirkning på psyken og selvbildet.

Det foreslåtte forbudet vil etter Lovavdelingens syn heller ikke innebære et uforholdsmessig inngrep overfor de som ønsker å utøve konverteringsterapi, se uttalelsen punkt 5.3.1.2 og 6.3.1. Lovavdelingen viser til at det foreslåtte forbudet innebærer at det fremdeles vil være adgang til å gi uttrykk for og forsøke å overbevise andre om sin religiøse tro straffritt, herunder å gi uttrykk for sin tro eller forsøke å overbevise andre i spørsmål knyttet til seksuell orientering og kjønnsidentitet (se høringsnotatet kapittel 8.2.5). Lovavdelingen bemerker at ytringer som vil rammes av et eventuelt forbud, ikke vil ligge i kjernen av det ytringsfriheten skal beskytte, nemlig det frie ordskiftet, samtidig som ytringene vil kunne gripe sterkt inn i andres rett til privatliv. Forbudet vil derfor, etter Lovavdelingens vurdering, være basert på en rimelig balansering av ulike kryssende rettigheter og hensyn.

Lovavdelingen finner at det foreslåtte forbudet heller ikke vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep i foreldres rett til å oppdra sine barn i tråd med sin egen overbevisning.

Lovavdelingen finner at forbudet er basert på en rimelig balanse mellom foreldrenes rett til å oppdra sine barn og hensynet til barnets beste, herunder barns interesse i å utvikle sin egen identitet og ikke utsettes for handlinger som kan skade den psykiske utviklingen, se uttalelsen punkt 4.3.4 og 5.3.1.3.

Lovavdelingen understreker at ved vurderingen av forholdsmessigheten av forbud som medfører inngrep i konvensjonsfestede rettigheter, legger EMD gjennomgående vekt på hvor tyngende eventuelle sanksjoner vil være. I forbindelse med utformingen av et straffebud må det derfor sikres at strafferammene utformes slik at straffen ikke vil bli uforholdsmessig tyngende. Se for øvrig departementets vurdering og forslag i høringsnotatet kapittel 8.6.

7.3 Kriminaliseringsspørsmålet – bør det å utføre konverteringsterapi straffes?

7.3.1 Skadefølgeprinsippet

Lovgiver har gitt uttrykk for at atferd bare bør gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet (skadefølgeprinsippet).⁷⁷

Som omtalt i kapittel 4.3 er det dokumentert i utenlandsk forskning at konverteringsterapi kan ha store skadevirkninger, også der slik "behandling" utføres av religiøse aktører og i nære relasjoner. Selv om forskning på dette området er utenlandsk, går departementet ut fra at "behandling" som har som formål å få personer til å endre eller fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet kan være skadelig også i norsk kontekst. Kunnskapen vi har om lhbt-personers psykiske helse gjennom norske levekårs- og livskvalitetsundersøkelser tilsier dessuten en spesiell årvåkenhet overfor denne gruppen.

Uttrykket "konverteringsterapi" har ikke et presist meningsinnhold, og brukes om en rekke ulike handlinger. Noen handlinger vil være mer alvorlige og ha større potensielle skadevirkninger enn andre. Et utslag av skadefølgeprinsippet er at et ønske om beskyttelse mot mildere former for psykisk eller fysisk ubehag, normalt ikke vil være tilstrekkelig for å kriminalisere en handling. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 7.5.2.4 side 90 uttaler departementet:

"For fysisk ubehag må det trekkes en grense mot legemskrenkelser som bør være straffbare. (...) Det samme utgangspunktet gjør seg gjeldende for mindre alvorlige handlinger som påvirker den enkeltes psykiske integritet. Inntil en viss grense bør det å påføre andre psykisk ubehag gjennom atferd eller utsagn ikke sanksjoneres med straff. I slike tilfeller vil det sjelden være naturlig å tale om skade eller fare, og ubehag er uansett en lite målbar størrelse. Straff vil normalt være en uproporsjonal reaksjon. Skulle strafferettsapparatet ta seg av alle mellommenneskelige handlinger og ytringer som volder ubehag, ville det dessuten kunne foreta seg lite annet. De fleste ville nok også oppleve det som støtende om denne typen av handlinger og ytringer skulle bli en sak for statens maktapparat."

Skadefølgeprinsippet tilsier derfor at et straffebed bør avgrense mot handlinger med lite skadepotensial. Dette kan ivaretas gjennom en legaldefinisjon av konverteringsterapi som kun dekker situasjoner der det antas at handlingene har et skadepotensiale, se kapittel 8.2.5.

Barn antas å være mer sårbare enn voksne. En behandling som tar utgangspunkt i at barnets seksuelle orientering eller kjønnsidentitet bør korrigeres vil kunne ha stor innvirkning på barnets videre identitetsutvikling og selvfølelse. Det kan derfor være i tråd med skadefølgeprinsippet å ha en strengere regulering av konverteringsterapi overfor barn enn voksne.

Det vil være individuelle forskjeller i hvordan handlingene oppleves av den som utsettes for disse. Dette bør imidlertid ikke utelukke straff som reaksjon. For eksempel forbyr

⁷⁷ Se for eksempel Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 7.5.1 og 7.5.2 side 88–92.

straffeloven § 295 det å skaffe seksuell omgang ved misbruk av overmaktsforhold, utnytting av noens psykiske utviklingshemming eller psykiske lidelse eller utnytting av person under 18 år i særlig sårbar situasjon. Vurderingene av om det foreligger misbruk eller utnytting vil være skjønnsmessig. Straff er imidlertid ikke betinget av at fornærmede har tatt skade av handlingene. Tilsvarende er det ikke et vilkår etter straffeloven § 298 om seksuelt krenkende atferd at handlingen har skadevirkninger. Bestemmelsen rammer blant annet blotting, uavhengig av hvordan fornærmede opplevde hendelsen.

Etter departementets vurdering står ikke skadefølgeprinsippet i veien for å kriminalisere den type handlinger departementet foreslår.

7.3.2 Betydningen av personens samtykke for kriminaliseringsspørsmålet

Enkelte vil kunne ha et sterkt ønske om å oppsøke konverteringsterapi. For eksempel antar departementet at enkelte vil kunne begrunne et slikt valg med at de ønsker å leve i samsvar med egen religiøs overbevisning. Konverteringsterapi vil kunne være skadelig også der personen mottar dette etter eget ønske. Lovavdelingen har konkludert med at et Norges menneskerettslige forpliktelser trolig vil være til hinder for et helt generelt og absolutt forbud som gjelder uavhengig av samtykke, se blant annet punkt 2.2 og 4.3.2 i uttalelsen.

Et slikt absolutt forbud ville i tillegg stått i et spenningsforhold til skadefølgeprinsippet. Skadefølgeprinsippet bygger på en grunntanke om at individene i størst mulig grad skal kunne handle fritt. Å få råde over seg selv regnes som et helt sentralt aspekt ved denne friheten. Et utslag av skadefølgeprinsippet er derfor at selvpåført skade eller fare for skade normalt ikke bør straffes. Det samme gjelder langt på vei skadevoldende handlinger som utføres med samtykke fra den som rammes, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 7.5.2.5 side 91. At hensynet til individenes handlefrihet tilsier at skadevoldende handlinger utført med samtykke fra den som rammes ikke bør straffes kommer til syne i enkelte straffebud i dag. Blant annet følger det av straffeloven § 276 at straff etter straffeloven §§ 271 (kroppskrenkelse), 272 (grov kroppskrenkelse), 273 (kroppsskade) og 274 (grov kroppsskade) ikke kommer til anvendelse når den handlingen har rettet mot, har samtykket. Å innføre et straffesanksjonert forbud mot konverteringsterapi overfor personer som har gitt et reelt samtykke ville grepet sterkt inn i disse personenes frihet til å råde over seg selv.

Departementet mener imidlertid at det ikke bryter med menneskerettighetene eller skadefølgeprinsippet å kriminalisere konverteringsterapi, dersom omstendighetene rundt handlingen gjør den utilbørlig. Når det gjelder konverteringsterapi overfor voksne, mener departementet at dette først og fremst vil være tilfelle der utføreren har grunn til å tro at mottakeren ikke har et reelt ønske om å gjennomgå konverteringsterapi, for eksempel fordi samtykke er avgitt etter sterkt press eller ved misbruk av et avhengighetsforhold, se kapittel 8.3.3.2.

Når det gjelder barn, må hensynet til barnets beste i en del tilfeller gå foran hensynet til barnets selvbestemmelse. Barn er fortsatt i utvikling og har ikke de samme forutsetningene for å forstå konsekvensene av egne eller andres handlinger som voksne.

Dette reflekteres også i norsk lovgivning. For eksempel er den "helseerettslige myndighetsalder" 16 år etter pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3. Barn under 16 år kan heller ikke gi straffriende samtykke til seksuell omgang og gutter under 18 år kan ikke samtykke til rituell omskjæring. Departementet mener derfor at kriminalisering av konverteringsterapi overfor barn kan forsvares, også der barnet har samtykket til handlingen.

7.3.3 Vil andre reaksjoner enn straff være tilstrekkelig?

Straff er det mest inngripende virkemidlet samfunnet har for å regulere atferd. En handling bør derfor bare gjøres straffbar dersom det ikke finnes andre reaksjoner eller at andre reaksjoner åpenbart ikke vil være tilstrekkelig.⁷⁸

Et alternativ til straff er at den som blir utsatt for konverteringsterapi får rett til erstatning og oppreisning, tilsvarende erstatning for ærekrenkelser etter skadeerstatningsloven § 3-6 a og erstatning ved brudd på likestillings- og diskrimineringsloven etter lovens § 38. Også en slik reaksjon vil kunne ha en holdningsskapende effekt på samme måte som et straffebud. Departementet mener imidlertid at det er grunn til å anta reguleringen vil bli mindre effektiv dersom den enkelte selv må bringe en sak inn for domstolene⁷⁹ for å få erstatning eller oppreisning. I saker som gjelder konverteringsterapi, vil ofte den som utsettes for dette, kunne være i en sårbar situasjon. Det kan for eksempel være vanskelig å selv identifisere at man utsettes for en handling som kan medføre skadevirkninger på kort eller lang sikt hvis man er i et miljø der slike praksiser aksepteres. Formålet med å forby konverteringsterapi er nettopp å beskytte de mest sårbare mot slike handlinger, inkludert barn. Etter departementets vurdering vil den avskrekkende effekten svekkes dersom regelverket i liten grad blir håndhevet.

Departementet mener pålegg om stansing, tilsvarende diskrimineringsombudsloven § 11, heller ikke vil ha den samme preventive effekten som et straffesanksjonert forbud.

Departementet har også vurdert om tilsyn kan være aktuelt som et alternativ til straff, men finner at heller ikke dette vil være tilstrekkelig effektivt for å beskytte personer mot konverteringsterapi. Konverteringsterapi foregår ofte i det skjulte, noe som gjør en tilsynsoppgave vanskelig. Slike praksiser tilbys ikke nødvendigvis av etablerte trossamfunn, det kan også tilbys av organisasjoner og enkeltpersoner uavhengig av trossamfunn og religiøse organisasjoner. Det er også vanskelig å se hvilket av de etablerte tilsynsorganene som kunne ført tilsyn med denne type praksis, og det anses ikke formålstjenlig å opprette et eget tilsyn for denne type saker. Likestillings- og diskrimineringsombudet er ikke et tilsynsorgan, og det er heller ikke naturlig å gi Likestillings- og diskrimineringsombudet mandat til å føre slikt tilsyn.

⁷⁸ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 7.5.1 side 88 og kapittel 7.5.3.2 side 92–93.

⁷⁹ Diskrimineringsnemndas myndighet til å fatte vedtak om erstatning og oppreisning er begrenset, jf. diskrimineringsombudsloven § 12. Se også kapittel 5.7.

8 Rekkevidden av et forbud mot å utføre konverteringsterapi

8.1 Bør uttrykket "konverteringsterapi" anvendes i loven?

I både den offentlige debatten og internasjonale undersøkelser blir konverteringsterapi ofte omtalt som handlinger eller praksiser som har som formål å endre eller undertrykke personers seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk.⁸⁰ I rapporten fra FN's uavhengige ekspert for beskyttelse mot vold og diskriminering på grunn av seksuell orientering og kjønnsidentitet avsnitt 17, skriver eksperten at uttrykket er et paraplybegrep:

"Conversion therapy" is used as an umbrella term to describe interventions of a wide-ranging nature, all of which are premised on the belief that a person's sexual orientation and gender identity, including gender expression, can and should be changed or suppressed when they do not fall under what other actors in a given setting and time perceive as the desirable norm, in particular when the person is lesbian, gay, bisexual, trans or gender diverse. Such practices are therefore consistently aimed at effecting a change from non-heterosexual to heterosexual and from trans or gender diverse to cisgender. Depending on the context, the term is used for a multitude of practices and methods, some of which are clandestine and therefore poorly documented."

Blant landene og delstater, provinser mv. som har innført egne lover eller bestemmelser om konverteringsterapi, er det brukt ulike benevnelser om praksisen. I den tyske loven brukes uttrykket "Konversionsbehandlung" i lovteksten, som kan oversettes til konverteringsbehandling på norsk. I den maltesiske loven anvendes uttrykket "conversion practices". I delstaten Victoria i Australia er slike handlinger benevnt som "change or suppression (conversion) practices". Den canadiske regjeringens lovforslag, som fortsatt er til behandling, inneholder uttrykket "conversion therapy".

Departementet ser at det kan være problematiske sider ved uttrykket "konverteringsterapi", blant annet fordi ordet "terapi" kan gi assosiasjoner til behandling av blant annet psykiske lidelser.⁸¹ Departementet tar sterk avstand fra holdninger om at det å bryte med normer for seksuell orientering og kjønnsidentitet er forbundet med sykdom. Samtidig mener departementet at "konverteringsterapi" etter hvert har blitt et innarbeidet uttrykk, og at det er mulig å benytte dette som et samlebegrep uten å

⁸⁰ I Bufdirs kartlegging av aktørers kjennskap til konverteringsterapi i Norge ble uttrykket brukt om "handlingene som har som formål å endre noens seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Informantene. ikke bl.a. spørsmål om de var kjent med at noen av følgende handlinger har blitt praktisert med formål om å endre noens seksuelle orientering eller kjønnsidentitet: fysisk vold, psykisk vold, sosialt press, hatefulle, krenkende, eller ydmykende handlinger rettet mot personen, frihetsberøvelse, utstøtelse eller utfrysing fra trossamfunnet, nektet kontakt med familie, tvangsekteskap, sykelliggjøring av seksuelle orientering/kjønnsidentitet og hindring av å leve ut/definere egen kjønnsidentitet.

⁸¹ Se ILGA World, *Curbing Deception – A world survey on legal regulation of so-called "conversion therapies"*, 2020 side 17.

signalisere at handlingene det siktes til innebærer behandling av sykdom. Departementet mener derfor at det ikke vil være problematisk å anvende dette uttrykket i en lovtekst.

8.2 Hvordan bør konverteringsterapi defineres i loven?

Konverteringsterapi er ikke et uttrykk med et fastlagt innhold, og blant landene som har vedtatt selvstendige forbud mot konverteringsterapi, finner man ulike legaldefinisjoner. I den tyske loven defineres for eksempel "konverteringsbehandling" som all behandling som har som formål å endre eller undertrykke seksuell orientering eller selvopplevd kjønnsidentitet. Som påpekt i kapittel 6.1.2 er definisjonen utdypet i lovforarbeidene. I den maltesiske loven er "konverteringsterapi" definert som behandling ("treatment") som har som formål å endre, undertrykke eller eliminere en persons seksuelle orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. I lovgivningen til de australske delstatene, som er omtalt i kapittel 6.4.4, er definisjonene langt mer detaljerte.

Kravet i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 om at straffeansvar må ha hjemmel i lov forstås slik at det straffbare forhold må beskrives med en presisjon som i rimelig grad gjør det mulig å forutse hvilken atferd som er straffbar, jf. blant annet HR-2016-2228-A avsnitt 30. Klarhetskravet stiller krav til utformingen av straffebudet, inkludert til legaldefinisjonen av uttrykket "konverteringsterapi".

Departementets vurdering er at konverteringsterapi i loven bør defineres som behandlingslignende handlinger som har som formål å få en annen til å endre eller fornekte (ev. undertrykke) sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Departementet vil ikke foreslå en definisjon som gir løsninger på konkrete beskrevne typetilfeller, da det er vanskelig å utforme en definisjon som klart avgrensner hvilke handlinger som omfattes. Departementet viser også til at det ikke er tradisjon med slik kasuistisk lovgivning i Norge. Det kan imidlertid være aktuelt å angi momenter som det særlig skal legges vekt på i vurderingen av om en handling er behandlingslignende i lovforslaget. Definisjonen må uansett utdypes i forarbeidene. I det følgende vil departementet utdype definisjonen nærmere.

8.2.1 Hva menes med seksuell orientering og kjønnsidentitet?

Internasjonal forskning viser for det første at konverteringsterapi brukes overfor personer som føler en seksuell tiltrekning mot personer av samme kjønn. Departementet mener derfor det er vesentlig at seksuell orientering omfattes av lovens legaldefinisjon.

Uttrykket seksuell orientering benyttes i dag i en rekke lover, inkludert straffeloven, likestillings- og diskrimineringsloven, lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven), lov 6. juni 2003 nr. 39 om borettslag (borettslagsloven), lov 16. juni 2017 nr. 65 om eierseksjoner (eierseksjonsloven) og lov 6. juni 2003 nr. 38 om boligbyggelag (boligbyggelagsloven). Forarbeidene til de ovennevnte lovene viser til at seksuell

orientering peker på hvilket kjønn en persons kjærlighet og seksualitet er rettet mot, om det er personer av motsatt kjønn, av samme kjønn eller begge kjønn.⁸²

Seksuell orientering omfatter ifølge forarbeidene ikke særlige seksuelle handlinger eller særlige seksuelle preferanser som for eksempel fetisjisme eller sadomasochisme. Heller ikke aseksualitet omfattes. Fetisjisme, sadomasochisme og aseksualitet bør derfor heller ikke omfattes av legaldefinisjonen av konverteringsterapi.⁸³

Internasjonal forskning viser at ikke bare personer som har seksuell tiltrekning mot personer av samme kjønn utsettes for konverteringsterapi, men at også personer som bryter med normer for kjønn kan være sårbare for å bli utsatt for konverteringsterapi. Departementet mener derfor at lovens legaldefinisjon også må gi beskyttelse mot handlinger som har som formål å få personer til å endre eller fornekte sin kjønnsidentitet.

I likhet med seksuell orientering, benyttes kjønnsidentitet i en rekke lover i dag. I forarbeidene til disse lovene forklares kjønnsidentitet som hva slags kjønn en person føler og opplever seg selv som. Denne følelsen kan være i samsvar med eller bryte med kjønnnet personen ble registrert med ved fødselen.⁸⁴

Maltas forbud mot konverteringsterapi forbyr også behandling som tar sikte på å endre, undertrykke eller eliminere kjønnsuttrykk. Også enkelte regioner og delstater i ulike land har forbud mot konverteringsterapi som også omfatter slik behandling. Departementets foreløpige vurdering er at et norsk forbud ikke bør omfatte handlinger der siktemålet er å få en annen til å endre sitt kjønnsuttrykk. Med kjønnsuttrykk menes hvordan kjønnsidentiteten bevisst eller ubevisst uttrykkes eller oppfattes av andre, for eksempel med stemme, klær, kroppsspråk, sminke eller frisyre, jf. Prop. 88 L (2012–2013) kapittel 10.4.2. Etter departementets syn er det sentrale å sikre et vern mot konverteringsterapi som retter seg mot noens seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Fordi kjønnsuttrykket ofte er nært knyttet til kjønnsidentiteten, går departementet ut fra at det vil ha begrenset praktisk betydning om "kjønnsuttrykk" inkluderes i legaldefinisjonen eller ikke. Departementet antar at det er lite praktisk at en person tar i bruk behandlingslignende metoder for å få en transperson til å uttrykke seg på en mindre kjønnsoverskridende måte, uten at behandlingen samtidig tar sikte på få vedkommende til å endre eller fornekte sin kjønnsidentitet. Etter departementets syn vil det trolig kunne være vanskelig å forutse rekkevidden av et forbud dersom kjønnsuttrykk omfattes. En annen ulempe med å inkludere "kjønnsuttrykk" er at definisjonen etter sin ordlyd da kan omfatte handlinger som ikke er rettet mot lhbt-personer.

⁸² Se f.eks. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 30 side 313.

⁸³ Se f.eks. Prop. 81 L (2016–2017) kapittel 11.9.5 side 96.

⁸⁴ Se f.eks. Prop. 88 L (2012–2013) kapittel 16.1.2 side 110.

8.2.2 Anerkjent helsefaglig behandling av kjønnsinkongruens mv.

Et forbud mot konverteringsterapi skal ikke stenge for anerkjent helsefaglig behandling av kjønnsinkongruens. Slik behandling skal ikke anses som konverteringsterapi.

Den tyske loven har unntak for kirurgi og hormonbehandling som har som formål å uttrykke en persons selvbestemte kjønnsidentitet eller møte en persons ønske om en mer maskulin eller feminin fremtoning, jf. loven § 1. Slik behandling skal heller ikke omfattes av den norske definisjonen av konverteringsterapi. Samtaler mellom helsepersonell og en person for å finne ut hva som er kjønnsidentiteten til personen og hvordan pasienten skal kunne leve med denne omfattes heller ikke. Dette følger av at slike handlinger ikke har som formål å endre eller fornekte (ev. undertrykke) en persons seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, se kapittel 8.2.3.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det presiseres i loven at anerkjent helsefaglig behandling av kjønnsinkongruens, ikke anses som konverteringsterapi.

8.2.3 Formålet med handlingen er avgjørende

En handling bør kun være ulovlig dersom den som utfører handlingen har som motiv å få en annen til å endre eller fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Dette ligger også til grunn for den tyske loven om forbud mot konverteringsbehandling.

I mange tilfeller vil antakelig den som utfører handlingen være motivert av et ønske om å hjelpe personen. Slike tilfeller vil kunne rammes av forbudet så fremt de øvrige vilkårene er oppfylt.

At den handlendes formål er avgjørende for om en handling er straffbar, er ikke unikt i norsk lovgivning. En konsekvens av uskyldspresumpsjonen i strafferetten er at enhver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode i straffesaker. I denne sammenheng innebærer det at retten må finne det bevist utover enhver rimelig tvil at gjerningsperson har hatt som intensjon å forsøke å få en annen til å endre eller fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet.

8.2.4 "Endre" og "fornekte"

8.2.4.1 "Endre"

Departementet foreslår at handlinger som har som formål å få en annen til å "endre" sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet skal omfattes av forbudet. Med denne formuleringen sikter departementet til handlinger som tar sikte på å endre en persons identitet eller hvem personen tiltrekkes av, slik at personens kjønnsidentitet samsvarer med kjønnnet personen ble registrert med ved fødselen eller slik at vedkommende ikke lenger tiltrekkes av personer av samme kjønn eller av begge kjønn.

Både Tyskland og Maltas legaldefinisjoner inneholder uttrykket "endre". Også flere av provinsene og delstatene som har vedtatt forbud mot konverteringsterapi forbyr handlinger, praksiser mv. som har som formål å "endre" seksuell orientering og kjønnsidentitet (og ev. kjønnsuttrykk).

8.2.4.2 "Fornekte"

En streng fortolkning av "å endre" kan medføre at et forbud begrenses til tilfeller der formålet er at mottakeren faktisk "omvendes" fra homofil, lesbisk eller bifil til heterofil eller får en kjønnsidentitet som samsvarer med kjønnnet personen ble registrert med ved fødsel. I så fall vil handlinger der formål er å få en person til å fornekte eller undertrykke sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet kunne falle utenfor en regulering. Slike handlinger kan være like inngripende som handlinger som har som formål å "endre" en persons seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Departementet foreslår derfor at også handlinger som har som formål å få en annen til å "fornekte", eller eventuelt "undertrykke", sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet bør omfattes. De fleste andre land som har forbud mot konverteringsterapi anvender uttrykket "undertrykke". Malta har i tillegg anvendt uttrykket "eliminate", som kan oversettes med å utslette.

Departementet heller mot at "fornekte" er et bedre uttrykk enn "undertrykke" og "utslette", men ber om høringsinstansenes syn på dette. Etter departementets syn signaliserer "fornekte" bedre at kjernen i forbudet skal være å beskytte den enkelte mot praksis som har som formål å få personen til å påvirke en annens "indre liv". Etter departementets syn vil det muligens være en risiko for at uttrykket "undertrykke" kan skape en uriktig forventning om forbudets rekkevidde, særlig i situasjoner der omgivelsene rundt personen forsøker å legge begrensninger på dennes valg av partner eller hindre en person i å ha seksuelt samkvem. Departementet viser til at også heterofile og personer som har en kjønnsidentitet som samsvarer med kjønnnet de ble registrert med ved fødsel kan leve under slike begrensninger. For eksempel er det flere trosretninger som innfortolker et krav om seksuell avholdenhet før ekteskap. Departementet vil likevel presisere at et forbud ikke skal avgrense mot *behandlingslignende* handlinger som har som formål å få en person til å skjule, underkommunisere eller på annen måte avstå fra å vedkjenne seg sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Slike handlinger kan etter omstendighetene omfattes, såfremt handlingene er behandlingslignende, se kapittel 8.2.5.

8.2.5 Handlingen må være behandlingslignende

8.2.5.1 *Et forbud mot å utføre konverteringsterapi skal ikke gi et generelt vern mot sosialt press og sosiale sanksjoner knyttet til seksuell orientering og kjønnsidentitet*

Lhbt-personer kan oppleve sosialt press fra enkeltpersoner og miljøet de befinner seg i. For eksempel vil enkelte kunne oppleve uttalt eller mer subtilt press knyttet til seksualitet, hvordan de bør uttrykke sin identitet, hvem de bør innlede et forhold til og hvem de bør omgås. Selv om slikt sosialt press kan begrense den enkeltes livsutfoldelse, være skadelig for den enkelte psykiske helse og forstyrre identitetsutvikling, er det ikke slike former for press et forbud mot konverteringsterapi er ment å ramme. Å oppleve sosialt press og negative sosiale sanksjoner knyttet til seksualitet og samliv er ikke unikt for lhbt-personer. Også heterofile personer i enkelte miljøer opplever å leve med strenge føringer knyttet til seksualitet, hvordan de skal oppføre og uttrykke seg, hvem de kan omgås og hvem de kan innlede et forhold til. Selv om det neppe er tvil om at lhbt-personer møter særlige barrierer i en slik sammenheng, mener departementet at et forbud mot konverteringsterapi ikke kan

favne så vidt at det dekker alle former for negativ sosial kontroll overfor lhbt-personer. Et forbud mot å utføre konverteringsterapi er ment å gjelde for situasjoner der gjerningspersonen på ulike måter forsøker å "behandle" en person for å forsøke å få personen til å endre eller fornekte (ev. undertrykke) sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet.

Blant landene, provinsene og delstatene som har vedtatt forbud mot konverteringsterapi varierer det i hvilken grad dette kommer uttrykkelig frem i lovteksten. I den tyske loven § 1 er uttrykket "Behandlung" brukt, mens for eksempel delstaten Victoria i Australia forbyr "change and suppression practices". I loven til Victoria er det presisert at slik praksis blant annet inkluderer "providing a psychiatry or psychotherapy consultation, treatment or therapy, or any other similar consultation, treatment or therapy; (b) carrying out a religious practice, including but not limited to, a prayer based practice, a deliverance practice or an exorcism; (c) giving a person a referral for the purposes of a change or suppression practice being directed towards the person." I det canadiske lovforslaget fremgår det at konverteringsterapi skal forstås som "*practice, treatment or service designed to change a person's sexual orientation to heterosexual, to change a person's gender identity or gender expression to cisgender or to repress or reduce non-heterosexual attraction or sexual behaviour or non-cisgender gender expression.*"

Etter departementets syn må det komme til uttrykk i lovteksten at det kun er handlinger som innebærer en intervensjon eller forsøk på intervensjon av et visst omfang som skal rammes. Uten en slik avgrensning vil et forbud kunne forstås som svært vidtrekkende og for lite presist, særlig tatt i betraktning at et forbud også skal ramme det å få en annen til å "fornekte" eller eventuelt "undertrykke" sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet.

Departementet har vurdert om *behandling* eller *terapi* kan være egnede uttrykk i lovteksten. Departementet ser imidlertid at uttrykkene kan være problematiske, da uttrykkene løsrevet fra ordet "konvertering" gjerne knyttes til helsehjelp for å behandle sykdom eller skade.

Departementet mener behandlingslignende handlinger kan være et uttrykk som kan beskrive de handlinger departementet ønsker å ramme. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes innspill på om dette er et egnet uttrykk til å fange opp de situasjonene departementet her søker å regulere, jf. kapittel 8.2.5.2-8.2.5.4.

8.2.5.2 Hva betyr det at handlingen må være "behandlingslignende"?

Som det fremgår av kapittel 8.3, foreslår departementet et absolutt forbud mot behandlingslignende handlinger som har som formål å få personer under 18, ev. 16 år, til å endre eller fornekte (ev. undertrykke) sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. For denne personkretsen, vil vilkåret "behandlingslignende handlinger" trekke opp grensene for forbudet. Når det gjelder voksne, og ev. barn under 16 år, foreslår departementet at slike handlinger kun skal være ulovlige dersom mottakeren ikke har samtykket eller det foreligger andre omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig.

"Behandlingslignende" har ikke et klart meningsinnhold. Etter departementets vurdering vil uttrykket – i kombinasjon med momenter som listes opp og utdypes i lovforarbeidene –

likevel gi rimelig veiledning om hva som er straffbart, slik at bestemmelsene er tilstrekkelig presise til å oppfylle klarhetskravet som er innfortolket i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7.

Med behandlingslignende sikter departementet, som nevnt, til situasjoner der det foreligger en form for intervensjon eller forsøk på intervensjon, enten psykisk eller fysisk, av et visst omfang. Det er altså ikke avgrenset til handlinger som skjer i et terapirom eller til annen bestemt sammenheng. Departementet mener også det er grunn til å være varsom med å avgrense mot visse handlinger eller situasjoner.

Hvorvidt en handling er behandlingslignende vil bero på en helhetsvurdering. Det gjør det også etter den tyske loven. Departementet antar at følgende momenter vil være særlig relevante i vurderingen av om en handling er behandlingslignende: handlingens karakter, om handlingen er systematisk og gjentakende, hvilken påvirkningskraft den som utfører handlingen har og om handlingen kan være skadelig for en mottakers psykiske helse. Departementet oppfordrer høringsinstansene til å kommentere denne momentlisten. Hensynet til forutberegnelighet taler etter departementets vurdering for at momentene bør fremgå av lovteksten, men departementet ber likevel om høringsinstansenes syn også på dette. Departementet vil presisere at disse momentene ikke er uttømmende.

Dersom en person tar i bruk teknikker som minner om teknikker som benyttes ved behandling av psykiske lidelser (f.eks. ved kognitiv adferdsterapi eller narrativ terapi), taler dette med styrke for at handlingen er behandlingslignende. Tildeling av medisiner/legemidler (f.eks. steroider eller hormoner) og lignende, vil klart anses som behandlingslignende handlinger.

Utenfor de ovennevnte tilfellene, er det krevende å trekke opp en klar grense mellom hva som vil være tillatt og ikke. Dette kan særlig være krevende ved samtaler, bønn og håndspåleggelse, se kapittel 8.2.5.3.

I vurderingen av om en handling er behandlingslignende vil som nevnt et moment være om det dreier seg om handlinger som har en systematisk eller gjentakende karakter. At en handling er systematisk og gjentakende vil likevel i seg selv ikke være tilstrekkelig. Det må foretas en helhetsvurdering av situasjonen der også andre momenter trekkes inn.

Enkeltstående handlinger må antas å ikke innebære en like stor intervensjon i den enkeltes identitet som gjentakende handlinger. Departementet vil likevel ikke avgrense helt mot enkeltstående handlinger. For at enkeltstående handlinger skal rammes, vil det imidlertid som utgangspunkt kreves at handlingen er mer inngripende og at den har en større intensitet enn ved gjentakende handlinger. Utdeling av medisiner bør for eksempel rammes, selv om medisinerne foreskrives en gang. Også påstått demonutdrivelse (eksorsisme), som ifølge utenlandsk forskning blir brukt som virkemiddel i konverteringsterapi,⁸⁵ vil etter omstendighetene kunne anses som en behandlingslignende handling selv om dette skulle være en enkeltstående handling.

⁸⁵ Se Beckstead, A.L. Can We Change Sexual Orientation? *Archives of Sexual Behavior*, 2012, 37 (6), side 855-990.

For at handlingen skal være behandlingslignende må det være mulig å identifisere hvem handlingen er rettet mot. Behandlingslignende handlinger som er rettet mot en ubestemt krets av personer, for eksempel gjennom kanaler som Youtube, Snapchat, TikTok e.l., vil derfor falle utenfor. Dersom ytringen eller handlingen fremstår som at den er rettet mot en ubestemt krets av personer, mens gjerningspersonen har forsett om å bruke dette som et virkemiddel overfor en eller flere konkrete enkeltpersoner for å få disse til å endre eller fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, vil handlingen likevel kunne være behandlingslignende. For eksempel kan dette være aktuelt dersom en Youtube-video brukes for å "behandle" enkeltpersoner i en organisasjon. Hvorvidt en ytring eller handling er fremsatt mot en eller flere konkrete enkeltpersoner må imidlertid vurderes i den enkelte situasjon. En subjektiv opplevelse av at en ytring eller flere ytringer er rettet mot en selv vil ikke være tilstrekkelig til at straffebudet får anvendelse. Departementet vil bemerke at å for eksempel "tagge" enkeltpersoner i et innlegg i video som legges ut på sosiale medier ikke innebærer at en handling er behandlingslignende.

At handlingen må være rettet mot identifiserbare personer kan likevel ikke forstås slik at kun en-til-en-"behandling" rammes. En slik avgrensning ville gjøre det enkelt å omgå et forbud. Etter departementets syn bør derfor også større arrangementer som har som formål å få deltakerne til å endre eller fornekte sin seksuelle orientering kunne anses som en behandlingslignende handling.

8.2.5.3 Nærmere om når sjelesorg, religiøs veiledning, religiøse handlinger og samtaler kan være behandlingslignende

Bufdirs kartlegging av organisasjonenes kjennskap til konverteringsterapi i Norge, viser at flere organisasjoner opplyser at det de anser som konverteringsterapi ofte finner sted innenfor rammene av samtaler og sjelesorg, se kapittel 4.2. Det må understrekes at det i denne kartleggingen ble lagt en mindre presis definisjon av konverteringsterapi til grunn enn den som er foreslått i lovforslaget, og at det kan ha vært noe ulike oppfatninger om hvordan uttrykket konverteringsterapi skal forstås blant ulike aktører. Uansett er det grunn til å anta at konverteringsterapi typisk skjer innenfor rammen av samtaler. I en del tilfeller vil grensen mellom sjelesorg og religiøs veiledning på den ene siden og handlinger som er "behandlingslignende" på den andre siden kunne være flytende. Departementet ser at denne grensedragningen er vanskelig og ber derfor nedenfor om innspill fra høringsinstansene på om, og eventuelt hvordan, grensedragningene kan og bør presiseres ytterligere. Det er nødvendig å ta hensyn til myndighetenes menneskerettslige handlingsrom slik dette er vurdert av Lovavdelingen i den vedlagte uttalelsen. Uttrykket "konverteringsterapi" kan derfor ikke gis et for bredt nedslagsfelt.

Departementet vil understreke at et forbud mot å utføre konverteringsterapi ikke skal ramme samtaler om personers livssituasjon, herunder at en person har vanskeligheter med sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Det er et viktig hensyn at en regulering ikke skal føre til at psykologer, psykiatere, familieterapeuter, prester, forbedere mv. blir redde for å innlate seg på en samtale med personer som har problemer med sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Departementet viser til at heller ikke i den tyske lovgivningen blir sjelesørgeriske eller psykoterapeutiske samtaler om livssituasjonen til vedkommende, om holdninger til religiøsitet eller livssyn (Glaubensgebote) eller hvordan

vedkommende skal håndtere sin egen seksuelle orientering definert som konverteringsbehandling, se kapittel 6.1.2. Et forbud kan heller ikke ramme gruppesamtaler der lhbt-personer, som ut fra egne overbevisningsgrunner har valgt å leve som enslige eller ikke i tråd med egen kjønnsidentitet, møtes for å diskutere felles utfordringer og støtte hverandre.

For at et forbud ikke skal gripe uforholdsmessig inn i religions- og ytringsfriheten, kan et forbud videre ikke ramme rene samtaler og veiledning der en forelder, religiøs leder, sjelesørger eller annen gir uttrykk for sin, og eventuelt trossamfunnets, religiøse overbevisning knyttet til aksepterte seksuelle handlinger eller kjønnsidentitet. Det samme gjelder det å formidle en tro på at endring av seksuell orientering er mulig kan heller ikke forbys. Et forbud kan heller ikke være til hinder for at lhbt-personer går til andre, for å få bekreftet eller styrket en overbevisning om at likekjønnet samliv eller transkjønnethet strider mot Guds vilje. Departementet viser til Lovavdelingens uttalelse side 38 der Lovavdelingen skriver:

"For den som gjennom et eventuelt forbud vil hindres i å utøve "konverteringsterapi", er det også sentralt at forbudet ikke griper inn i adgangen til å kunne gi uttrykk for personlig religiøs overbevisning, heller ikke der det gis uttrykk for at det er noe galt ved å ha eller uttrykke en bestemt seksuell orientering eller kjønnsidentitet"

I slike situasjoner vil det altså ikke foreligge en behandlingslignende handling som har som formål å få en person til å endre eller fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Dersom samtalene derimot dreier fra å være samtaler eller veiledning der personen gir uttrykk for sin religiøse overbevisning og sine standpunkter og over til en form der vedkommende går aktivt inn overfor den enkelte med det formål at denne skal endre eller fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, vil samtalen eller veiledningen kunne være behandlingslignende. Departementet vil bemerke at dersom mottakeren er en voksen (ev. person over 16 år), må handlingen skje uten samtykke eller under andre omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig for å kunne straffes, se kapittel 8.3.3.

For at samtalen skal være behandlingslignende må utgangspunktet være at det gjøres systematiske forsøk på å påvirke en person, og som utgangspunkt må det kreves at samtalerne er gjentakende og kan være skadelig for en mottakers psykiske helse. Dersom det legges strategier for at en person skal endre eller fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, for eksempel ved at personen følger et flerstegs program, vil dette være i et moment som taler for at samtalerne er behandlingslignende, se for øvrig kapittel 8.2.5.2.

Departementet understreker at rene meningsytringer eller ytringer som kun formidler et religiøst budskap ikke skal rammes av et forbud mot konverteringsterapi, selv om ytringene kan være sterkt ubehagelige for noen. Hensynet til ytringsfrihet og tanke- og trosfriheten taler med styrke imot å innføre et straffesanksjonert forbud mot ytringer som ikke rammes av forbudet mot hatefulle ytringer i straffeloven § 185.

Forbudet mot konverteringsterapi retter seg mot handlinger foretatt av et individ overfor et annet. Bønn, som er kommunikasjon mellom et troende individ og høyere makter, vil i

utgangspunktet ikke rammes av forbudet mot konverteringsterapi. Det kan imidlertid ikke utelukkes at helheten i en situasjon gjør at bønnen får en form som må betraktes som konverteringsterapi. I tilfeller der bønnen skjer i påhør av og rettet mot en lhbt-person på en så inngripende måte at bønnen får et behandlingslignende preg og kan være skadelig for personens psykiske helse, kan handlingen etter en konkret helhetsvurdering omfattes av den foreslåtte reguleringen. Departementet viser til at heller ikke Tyskland eksplisitt unntar bønn fra sitt forbud.

Av hensyn til religionsfriheten skal imidlertid forbudet anvendes med varsomhet i tilfeller der bønn brukes som virkemiddel for å forsøke å få en annen til å endre eller fornekte (evt. undertrykke) sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Begrensninger i handlinger som kan være en integrert del av individets religionsutøvelse, kan bli uforholdsmessige inngrep som bryter med Norges menneskerettslige forpliktelser.

8.2.5.4 Nærmere om hvorvidt krav om seksuell avholdenhet mv. kan være behandlingslignende

Noen trossamfunn baserer seg på teologiske tolkninger som innebærer at likekjønnet seksualitet ikke er akseptert og opererer med et skille mellom seksuell orientering (identitet) og det å inngå likekjønnede relasjoner (praksis).

Situasjoner der en person utestenges fra et trossamfunn eller annet sosialt fellesskap fordi vedkommende har et seksuelt forhold til en av samme kjønn eller fordi vedkommende har en kjønnsidentitet som avviker fra det kjønn vedkommende er registrert med ved fødselen, vil kunne innebære diskriminering etter likestillings- og diskrimineringsloven, men ligger i seg selv ikke innenfor det et forbud mot konverteringsterapi skal beskytte mot. Et forbud mot konverteringsterapi skal ramme behandlingslignende handlinger. Et religiøst påbud eller krav om at personer må leve seksuelt avholdende eller ikke leve i likekjønnet parforhold for å ta del i et sosialt fellesskap er ikke alene å anse som en behandlingslignende handling. På tilsvarende måte vil heller ikke en streng formaning fra foreldre om at barnet ikke skal ha kjæreste av samme kjønn, i seg selv være en behandlingslignende handling.

Dersom det imidlertid utføres handlinger som har et klart behandlingspreg, se kapittel 8.2.5.2-8.2.5.3, for å få en person til å endre eller fornekte (ev. undertrykke) sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, slik at personen kan leve seksuelt avholdende, bør det kunne rammes av et forbud, selv om intensjonen med behandlingen er at personen skal leve i seksuell avholdenhet i tråd med den teologiske tolkningen. Departementet legger til grunn at behandlingslignende handlinger som har som formål å få en annen til å endre eller fornekte sin seksuelle orientering kan være potensielt skadelige uavhengig av hvilken begrunnelse som ligger bak. Departementet vil imidlertid også i denne sammenhengen bemerke når det gjelder voksne (og ev. barn over 16 år), må handlingen i tillegg være utilbørlig for å være straffbar. Straffebudet vil dermed ikke være til hinder for at en voksen samtykkende person kan motta behandling for å fornekte følelsene sine, se kapittel 8.3.3.2.

Som omtalt i kapittel 8.2.5.3 vil det å samtale med en person for å vise støtte for at det å leve i seksuell avholdenhet er i tråd med den religiøse overbevisningen, ikke anses som en

behandlingslignende handling som har som formål å få en annen til å endre eller fornekte sin seksuelle orientering. Å samtale med en person om vanskeligheter knyttet til å leve i seksuell avholdenhet og gi råd om hvordan hverdagen kan bli enklere å håndtere, vil som et klart utgangspunkt heller ikke anses som en behandlingslignende handling.

Å avgjøre hva som er ulovlige framstøt for å få en person til å fornekte sin identitet og indre liv vil være krevende. Departementet vil oppfordre høringsinstansene til å gi innspill knyttet til denne grensedragningen. Departementet vil imidlertid presisere at gråsoner ikke kan unngås, og at noen av grensedragningene vil måtte trekkes gjennom rettspraksis.

8.3 Hvilke personer bør beskyttes av et forbud mot konverteringsterapi?

8.3.1 Et forbud bør skille mellom barn og voksne

Som omtalt i kapittel 7.2, mener departementet at et absolutt forbud mot konverteringsterapi, uavhengig av alder og andre omstendigheter, vanskelig kan forsvares. En regulering som begrenser voksnes adgang til frivillig å oppsøke slike praksiser, vil kunne innebære et uforholdsmessig inngrep i disse personenes grunnleggende menneskerettigheter, særlig retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, se Lovavdelingens uttalelse punkt 4.3.2 side 23. Se også høringsnotatet kapittel 8.3.3.1 der departementet går nærmere inn på denne problemstillingen. Et slikt vidtrekkende straffebud vil også stå i et spenningsforhold til kriminaliseringsprinsippene, se kapittel 7.3.

Departementet mener derfor at et absolutt straffebud kun kan ramme handlinger som rettes mot personer med et særlig beskyttelsesbehov. Etter departementets syn gjelder dette i første rekke barn, se kapittel 8.3.2 nedenfor. Departementet ser imidlertid at også voksne kan ha et visst behov for beskyttelse mot denne type handlinger. Departementet foreslår derfor at straffebudet også skal beskytte voksne dersom det ikke er gitt samtykke til handlingen eller det foreligger omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig, se kapittel 8.3.3.2 nedenfor. Departementet holder det åpent i høringen om barn mellom 16 og 18 år skal omfattes av et absolutt forbud, se kapittel 8.3.2.3 nedenfor.

Verken Malta eller Tyskland har absolutte forbud mot konverteringsterapi. Maltas lovgivning rammer konverteringsterapi som blir utført overfor det som omtales som "sårbare personer". "Sårbare personer" er definert som personer under 16 år, personer som har en psykisk lidelse eller personer som av en domstol blir vurdert å være i særlig risiko grunnet personens alder, modenhet, helse, psykiske lidelse, avhengighetsforhold, psykiske tilstand og/eller emosjonelle tilstand. Andre beskyttes mot å ufrivillig bli usatt for konverteringsterapi eller å bli påtvunget konverteringsterapi. Tysklands lovgivning

beskytter personer under 18 år mot konverteringsbehandling, samt personer over 18 år hvis personens samtykke til å ta imot slik behandling bygger på manglende vilje.⁸⁶

8.3.2 Konverteringsterapi overfor barn

8.3.2.1 Et forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor barn bør være absolutt

Etter departementets vurdering er det særlig viktig å beskytte barn mot den type påvirkning som konverteringsterapi innebærer. Unge som bryter med samfunnets normer for kjønn og seksualitet kan være mer sårbare for psykiske helseplager enn andre.⁸⁷

Barn er en sammensatt gruppe, men overordnet viser forskning at barn har ikke de samme forutsetninger for å treffe overveide beslutninger som voksne. Et barn vil ikke på samme måte som en voksen ha forutsetninger til å forstå og reflektere over informasjon som gis, stå imot press eller sette seg inn i hvilke konsekvenser konverteringsterapi kan ha. Forskning viser at barns grunnleggende kognitive funksjoner som er grunnlag for komplekse tankeprosesser på høyt nivå vanligvis når et voksnivå i ungdomstiden, nærmere bestemt ved ca. 16-årsalder. Før dette vil barnet altså ikke ha utviklet evnen til å tenke logisk på samme måte som en voksen. Evnen til selvkontroll og til å vurdere konsekvenser av handlinger utvikles for de fleste i alderen 13 til 16 år. Barns evne til selvbeherskelse i følelsesmessige situasjoner (psykososial modenhet) når som regel voksnivå først i 20-årene.⁸⁸ Barn har med andre ord begrenset kompetanse til å samtykke selv på grunn av alder, og det er derfor nødvendig å gi barn et særskilt vern mot å bli utsatt for konverteringsterapi.

Departementets utgangspunkt er at et barns samtykke til å gjennomgå konverteringsterapi ikke bør fritta den som utfører konverteringsterapien for straff og at forbudet mot å utføre konverteringsterapi på barn bør være absolutt. Dette innebærer at forbudet ikke bør avgrenses til konverteringsterapi som begås uten samtykke eller under andre omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig, slik departementet foreslår når det gjelder konverteringsterapi overfor voksne. Utgangspunktet er at det å utføre konverteringsterapi overfor barn alltid vil være utilbørlig. Hensynet til presisjon og forutberegnelighet taler for at dette fremgår uttrykkelig av lovteksten. Et absolutt forbud som omfatter barn som nærmer seg myndighetsalder, reiser imidlertid enkelte særskilte problemstillinger, blant annet av menneskerettslig art, se kapittel 8.3.2.2. og 8.3.2.3. Departementet ber på denne

⁸⁶ § 2 andre ledd lyder: "Bei Personen, die zwar das 18. Lebensjahr vollendet haben, deren Einwilligung zur Durchführung der Konversionsbehandlung aber auf einem Willensmangel beruht, ist eine Konversionsbehandlung ebenfalls untersagt."

⁸⁷ Anderssen, Eggebø, Stubberud og Holmelid (2021) og Gram, K. H., *1 av 3 skeive lite tilfreds meg egen helse*. Statistisk sentralbyrå: Oslo-Kongsvinger 2021.

⁸⁸ Steinberg, I.G m.fl. , Adolescents' cognitive capacity reaches adult levels prior to their psychosocial maturity: Evidence for a "maturity gap" in a multinational, cross-sectional sample. *Law and Human Behavior*. 2019, 43 (1), side 69–85. Se også Grønning, Husabø og Jacobsen, *Frihet, forbrytelse og straff*, Bergen 2019 side 493 med videre henvisninger.

bakgrunn om høringsinstansenes tilbakemeldinger på om aldersgrensen for det absolutte forbudet bør settes ved 16 eller 18 år.

8.3.2.2 *Menneskerettighetene er ikke til hinder for et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi på barn*

Lovavdelingen har vurdert hvorvidt menneskerettighetene er til hinder for et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi på barn, jf. den vedlagte uttalelsen. Når det gjelder yngre barn, er det Lovavdelingens klare syn at menneskerettighetene ikke er til hinder for et absolutt forbud. Når det gjelder barn som nærmer seg myndighetsalder, uttrykker Lovavdelingen noe tvil, men konkluderer med at et absolutt forbud sannsynligvis vil være forholdsmessig også overfor denne gruppen.

Lovavdelingen skriver følgende på side 25 i uttalelsen:

"Gruppen «personer under 18 år» favner svært ulike tilfeller, fra små barn som ikke har noe grunnlag for å forstå hva «konverteringsterapi» er, til personer som nærmer seg myndighetsalder og som kan tenkes å ha like veloverveide oppfatninger som personer over 18 år. For den siste gruppen kan derfor et absolutt forbud gripe sterkere inn i retten til privatliv, særlig dersom vedkommende har et klart ønske om å få gjennomført «konverteringsterapi».

Barn har, i likhet med voksne, rett til å utvikle og bestemme over sin egen identitet, jf. EMK artikkel 8, som gjelder «enhver», BK artikkel 16 om barns rett til respekt for sitt privatliv og BK artikkel 8 om barns rett til å bevare sin identitet. Seksuell orientering og kjønnsidentitet er også viktige aspekter ved barns identitet. At barn er sårbare og i utvikling, tilsier imidlertid en særlig årvåkenhet overfor praksiser som vil kunne skade deres psykiske helse og begrense deres utvikling av en egen identitet. Barns rett til utvikling er nedfelt i BK artikkel 6 nr. 2 og Grunnloven § 104 tredje ledd.

Det følger av BK artikkel 12 at barns synspunkter skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet. Det kan ikke forventes at yngre barn forstår konsekvensene av «konverteringsterapi» og kan gi et informert samtykke til å delta i praksisen. Eldre barn har bedre forutsetninger for å forstå hva «konverteringsterapi» innebærer og hvilke konsekvenser en slik praksis kan tenkes å ha, noe som kan tale for at barn som nærmer seg myndighetsalderen, selv bør få ta stilling til om de ønsker å motta «konverteringsterapi». BK artikkel 12 må imidlertid tolkes i lys av BK artikkel 3 nr. 1, som fastsetter at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, jf. også den i hovedsak tilsvarende bestemmelsen i Grunnloven § 104 andre ledd.

Barnekomiteen har i generell kommentar nr. 14 (2013) om hensynet til barnets beste gitt uttrykk for at et barns identitet er et moment som skal tas hensyn til ved bedømmelsen av hva som er til barnets beste. Seksuell orientering er en del av et barns identitet som må respekteres, samtidig som religion og kulturell tilhørighet også er en del av barns identitet. Komiteen uttaler imidlertid at «although preservation of religious and cultural values and traditions as part of the identity of the child must be taken into consideration, practices that are inconsistent or incompatible with the rights established in the Convention are not in the child's best interests» (avsnitt 57). I tillegg inngår «the safety and integrity of the child» i vurderingen av barnets beste (avsnitt 74). Vi antar at det kan legges til grunn at ungdomstiden er en sårbar periode for barns utvikling av en egen identitet, inkludert identiteten knyttet til seksuell orientering, kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet, og at barn kan være særlig utsatt for påvirkning som kan ha negativ innflytelse på psyken og selvbildet i denne perioden. Etter vårt syn trekker hensynet til barnets beste i retning av at et absolutt

forbud mot «konverteringsterapi» overfor barn, ikke er et uforholdsmessig inngrep i barns rett til respekt for sitt privatliv.

I generell kommentar nr. 20 (2016) om implementering av barns rettigheter i ungdomstiden, som berører flere av barnekonvensjonens bestemmelser, uttaler barnekomiteen seg blant annet om særlige hensyn statene bør vektlegge i saker som gjelder homofile, biseksuelle, transseksuelle og interseksuelle ungdommer, se avsnitt 33 og 34:

«33. Adolescents who are lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex commonly face persecution, including abuse and violence, stigmatization, discrimination, bullying, exclusion from education and training, as well as a lack of family and social support, or access to sexual and reproductive health services and information. In extreme cases, they face sexual assault, rape and even death. These experiences have been linked to low self-esteem, higher rates of depression, suicide and homelessness.

34. The Committee emphasizes the rights of all adolescents to freedom of expression and respect for their physical and psychological integrity, gender identity and emerging autonomy. It condemns the imposition of so-called «treatments» to try to change sexual orientation and forced surgeries or treatments on intersex adolescents. It urges States to eliminate such practices, repeal all laws criminalizing or otherwise discriminating against individuals on the basis of their sexual orientation, gender identity or intersex status and adopt laws prohibiting discrimination on those grounds. States should also take effective action to protect all lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex adolescents from all forms of violence, discrimination or bullying by raising public awareness and implementing safety and support measures.»

Det kan være uklart om komiteen med uttalelsene hvor den fordømmer «konverteringsterapi» overfor ungdommer og oppfordrer statene til å avskaffe slik praksis, har ment å gi uttrykk for et syn på tolkningen av konvensjonen, jf. redegjørelsen i punkt 2.1 for generelle kommentarers vekt. Etter vårt syn kan uttalelsen likevel tas til inntekt for at barnekomiteen anerkjenner behovet for statlig inngripen for å sikre barns rett til fysisk og moralsk integritet, kjønnsidentitet og selvbestemmelse. Dette taler igjen for at det skisserte forbudet ikke er et uforholdsmessig inngrep i ungdommers rett til privatliv.

EMD har i tillegg uttalt at det skal mindre til for å etablere en positiv plikt for staten til å gripe inn i retten til privatliv dersom inngrepet er ment å sikre barn eller andre sårbare grupper, se blant annet Z m.fl. mot Storbritannia avsnitt 73, Söderman mot Sverige avsnitt 81 og M.P m.fl. mot Bulgaria avsnitt 108. Dette taler også for at staten har en større adgang til å gripe inn i retten til privatliv i tilfeller der det foreligger risiko for at et barns psykiske helse blir negativt påvirket. Vi viser også til de ovennevnte uttalelsene fra EMD i Pretty mot Storbritannia avsnitt 72, 74 og 76, som underbygger at staten har adgang til å se hen til sårbarheten til en gruppe som helhet ved regulering av skadelige aktiviteter."

Lovavdelingen finner at et absolutt forbud mot konverteringsterapi gir foreldre betydelig rom til å oppdra barn i henhold til egen tro eller overbevisning, dersom forbudet utformes som forslått i dette høringsnotatet. Lovavdelingen viser til at det foreslåtte forbudet for det første innebærer at handlingen må ha som formål å "få en annen til å endre eller undertrykke/fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet" for å være forbudt, og at religiøs påvirkning av mer generell karakter derfor ikke rammes av forbudet. Foreldres formidling av oppfatninger om at det er galt å ha eller uttrykke en bestemt seksuell orientering eller kjønnsidentitet faller også utenfor. For det andre inntre det foreslåtte forbudet kun i tilfeller der det begås "behandlingslignende" handlinger. Lovavdelingen

finner på denne bakgrunn at et absolutt forbud mot konverteringsterapi overfor barn er innenfor den skjønnsmarginen staten har for å gripe inn i retten til familieliv, jf. blant annet Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Lovavdelingen finner at et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi mot barn heller ikke vil være et uforholdsmessig inngrep i retten til religionsfrihet, se Lovavdelingens uttalelse punkt 5.3.1.3. I vurderingen har Lovavdelingen lagt til grunn at forbudet ikke rammer det å uttrykke personlig religiøs overbevisning, og at samtaler om religion, seksuell orientering og kjønn blant annet må ha en «systematisk karakter» for å omfattes av forbudet.

Lovavdelingen finner at et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi på barn vil være et forholdsmessig inngrep i retten til ytringsfrihet, se uttalelsen punkt 6.3.

Lovavdelingen har imidlertid uttrykt noe tvil om et absolutt forbud mot konverteringsterapi vil være et uforholdsmessig inngrep i de eldste ungdommenes rett til respekt for privatliv. På side 27 i uttalelsen skriver Lovavdelingen:

"Vi har vært noe i tvil om et absolutt forbud mot konverteringsterapi vil være et forholdsmessig inngrep i de eldste ungdommenes rett til respekt for sitt privatliv, men finner at inngrepet sannsynligvis vil være forholdsmessig også overfor denne gruppen. Vi har særlig lagt vekt på de betenkelige sidene ved «konverteringsterapi», at ungdomstiden er en sårbar periode for unges utvikling av en egen identitet, inkludert identiteten knyttet til seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, og at ungdom kan være særlig utsatt for uheldig påvirkning som kan ha stor negativ innvirkning på psyken og selvbildet. Disse særlige hensynene tilsier etter vår vurdering at det overfor eldre ungdom, i motsetning til for voksne, vil være forholdsmessig å innføre et forbud som også vil ramme tilfeller hvor det foreligger samtykke til «terapien»."

Lovavdelingen har altså konkludert med at et absolutt forbud som omfatter også barn som nærmer seg myndighetsalder *mest sannsynlig* vil være forholdsmessig, og dermed innenfor den skjønnsmarginen EMK gir statene.

8.3.2.3 Bør barn som nærmer seg myndighetsalder være omfattet av et absolutt forbud?

Fordi det er noe usikkerhet knyttet til ivaretagelsen av menneskerettslige forpliktelser når det gjelder det absolutte forbudets anvendelse i situasjoner der barnet nærmer seg myndighetsalder, ønsker departementet å holde dette spørsmålet åpent i høringen. Departementet ber derfor om høringsinstansenes tilbakemelding på om barn som nærmer seg myndighetsalderen bør beskyttes gjennom et absolutt forbud, eller om denne persongruppen i stedet bør vernes av det samme forbudet som foreslås for voksne. Dette forbudet er ikke absolutt, men er begrenset til å gjelde tilfeller der konverteringsterapi utføres uten samtykke eller under andre omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig.

Departementet mener at enkelte av de argumentene som peker i retning av at staten har anledning til å innføre et absolutt forbud mot konverteringsterapi overfor barn, og som Lovavdelingen har vist til i sin uttalelse, samtidig er argumenter for at dette handlingsrommet bør benyttes, slik at forbudet bør være absolutt.

Lovavdelingen har i sin uttalelse lagt vekt på at "ungdomstiden en sårbar periode for unges utvikling av en egen identitet, inkludert identiteten knyttet til seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, og at ungdom kan være særlig utsatt for uheldig påvirkning som kan ha stor negativ innvirkning på psyken og selvbildet." Departementet slutter seg til dette og viser til at dette også har støtte i forskningen. Omfangsstudier fra USA viser at en betydelig andel av de som gjennomgår konverteringsterapi gjør dette i ungdomstiden.⁸⁹ En amerikansk studie viste at respondentene som hadde gjennomgått konverteringsterapi i barndommen eller ungdomstiden hadde høyere sannsynlighet enn andre for å oppleve depresjon, selvmordstanker, selvmordsforsøk, lavere utdanningsnivå og lavere inntekt i alderen 21-25 år.⁹⁰ Etter departementets syn tilsier de ovennevnte forholdene at behovet for å bli vernet mot konverteringsterapi kan være spesielt stort for barn i som nærmer seg myndighetsalder. Departementet viser også til at FNs barnekomite i sin generelle kommentar om barns rettigheter i ungdomstiden, som også er omtalt i Lovavdelingens uttalelse, har anbefalt statene å avskaffe konverteringsterapi.

På den annen side vil eldre barn generelt sett ha bedre forutsetninger enn yngre barn for å forstå hva konverteringsterapi innebærer og for å kunne forutse konsekvenser av å gjennomgå dette. Lovavdelingen skriver i sin uttalelse at dette kan tale for at "barn som nærmer seg myndighetsalderen, selv bør få ta stilling til om de ønsker å motta konverteringsterapi." Departementet vil også påpeke at det kan være store individuelle forskjeller i ungdomsårene når det gjelder modenhet og evne til å ta veloverveide beslutninger. For eksempel vil en svært moden ungdom på 17 år kunne ha vel så gode forutsetninger for å forstå omfanget og konsekvensene av en handling som en mindre moden person på 19 år. Dette kan tale for at et forbud bør åpne for en viss fleksibilitet. En samtykke/utløbighetsvurdering vil gi rom for å balansere ungdoms selvbestemmelse mot deres behov for beskyttelse i det konkrete tilfellet.

Det finnes flere lover som fastsetter en lavere aldersgrense enn 18 år for barns rett til selvbestemmelse. Det følger blant annet av trossamfunnsloven § 2 at barn fra fylte 15 år fritt kan bestemme innmelding i og utmelding av tros- og livssynssamfunn. Dette omtales gjerne som den religiøse myndighetsalderen. Lovavdelingen har drøftet parallellen til denne aldersgrensen i sin uttalelse på side 38 og 39, der avdelingen uttaler:

"Bestemmelsen må forstås som et uttrykk for at samfunnet oppfatter de eldste ungdommene som modne nok til å ta stilling til tros- eller livssynsmessig tilhørighet. I Prop. 130 L (2018–2019) på side 141-142 utales følgende om bestemmelsen:

«Spørsmålet om aldersgrense her handler på den ene siden om at barnet ikke skal behøve å ta stilling til religiøs tilhørighet før det er modent nok. På den andre siden handler det om å respektere barns religionsfrihet, slik at barnet skal ha anledning til å ta stilling. Departementet er enig i Ståsett-utvalgets utgangspunkt om at barn selv bør få velge sin religion eller sitt livssyn så

⁸⁹ Se Mallory, C., m.fl.. Conversion Therapy and LGBT Youth Update. 2019.

<https://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Conversion-Therapy-LGBT-Youth-Update-June-2019.pdf>.

⁹⁰ Ryan, C. m.fl.) Parent Initiated Sexual Orientation Change Efforts with LGBT Adolescents: Implications for Young Mental Health and Adjustment. *Journal of Homosexuality*. 2020, 67(2), side 159-173.

snart det er i stand til å gjøre seg opp en mening om denne typen spørsmål. Barn utvikler seg forskjellig, og en aldersgrense for når barnet er modent nok, vil naturlig nok ikke passe på alle. Samtidig vil en aldersgrense, holdt sammen med foreldrenes omsorgsplikt, i alle fall til en viss grad kunne beskytte barn mot skadelige forhold.»

Lovavdelingen mener imidlertid at dette ikke tilsier at et barn ved fylte 15 år "må ha adgang til å foreta alle valg som kan avledes fra en religiøs overbevisning. Et forbud mot konverteringsterapi griper heller ikke inn i barnets rett til å velge hvilken religion det ønsker å etterleve eller om det skal ha en religiøs overbevisning overhodet."

Departementet slutter seg til dette. At den religiøse myndighetsalderen er satt til 15 år, tilsier altså ikke at aldersgrensen bør settes til 15 år når det gjelder konverteringsterapi.

En aldersgrense det kan være mer naturlig å se hen til, og som også drøftes av Lovavdelingen i deres uttalelse, er den helserettslige myndighetsalderen. Det følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 at den helserettslige myndighetsalderen som hovedregel er 16 år. Dette innebærer at barn mellom 16 og 18 år i utgangspunktet har rett til å samtykke til helsehjelp og til å nekte å ta imot helsehjelp. Aldersgrensen på 16 år er likevel ikke absolutt. Det følger av pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 første ledd bokstav b at unntak kan gjøres dersom tiltakets art taler for det eller annen aldersgrense følger av lov. I Ot.prp. nr. 12 (1998–1999) på s. 84-85 uttales følgende om hva som omfattes av unntaket for «tiltakets art»:

«16-årsgrensen kan suspenderes i visse tilfeller. For det første etter «tiltakets art». Det kan tenkes personlige helseanliggender som bør ligge under en normalt utviklet ungdoms rådighetssfære også før fylte 16 år. Det kan også tenkes eksempler på avgjørelser som ikke bør kunne tas før myndighetsalder er oppnådd, f.eks deltakelse i forskningsprosjekter eller eksperimentell behandling, smertefull eller risikofylt behandling og behandling som er irreversibel, bl.a. plastisk kirurgi.»

I tråd med dette er aldersgrensen for barnets selvbestemmelse ved rituell omskjæring for gutter for eksempel satt til 18 år, jf. lov om rituell omskjæring av gutter § 8 første ledd. Departementet vurderte om aldersgrensen for selvbestemmelse burde settes til 16 år, og viste til at det kan hevdes at gutter som har fylt 16 år normalt vil ha nådd en slik modenhet at de selv bør kunne bestemme om rituell omskjæring bør gjennomføres. Departementet falt imidlertid ned på at inngrepets permanente karakter og skadepotensiale tilsa at aldersgrensen skulle settes til 18 år. Departementet valgte derfor å sette aldersgrensen for selvbestemmelse ved 18 år, og la dermed definisjonen av barn i FNs barnekonvensjon til grunn.

Departementet legger til grunn at også konverteringsterapi kan ha et stort skadepotensiale. Selv om konverteringsterapi ikke er et irreversibelt fysisk inngrep på samme måte som omskjæring, kan konverteringsterapi gi varige psykiske belastninger. I sin uttalelse har Lovavdelingen uttalt følgende om parallellen til den den helserettslige myndighetsalderen på side 26:

"Etter vårt syn er spørsmålet om de eldste ungdommene bør ha adgang til å samtykke til «konverteringsterapi», ikke sammenlignbart med adgangen til å samtykke til ordinær helsehjelp. «Konverteringsterapi» bygger ikke på et medisinskfaglig eller psykologfaglig grunnlag. Det er derfor, etter vårt syn, minst like stor grunn til å begrense

selvbestemmelsesretten til ungdommer ved valg om «konverteringsterapi» som ved valg om deltakelse i forskningsprosjekter, eksperimentell behandling og smertefull eller risikofylt behandling.

Selv om den helserettslige myndighetsalderen i visse tilfeller kan innebære at 16-17-åringer kan la være å samtykke til behandling og dermed utsette seg selv for skade eller fare, foretas et slikt valg innenfor en annen ramme enn valg om å motta «konverteringsterapi». For eksempel antar vi at pasienten før valget om ikke å motta behandling tas, normalt vil ha fått informasjon og råd fra helsepersonell om konsekvensene av å motta eller ikke å motta behandling mv. En 16-åring som velger ikke å motta helsehjelp, vil dermed normalt ha et annet og bedre informasjonsgrunnlag for beslutningen enn en 16-åring som velger å motta «konverteringsterapi».

Departementet er enig i disse betraktningene. Etter departementets syn er det etter dette sterke grunner som taler for at aldersgrensen for et absolutt forbud bør settes til 18 år. Fordi det er noe usikkerhet knyttet til det menneskerettslige handlingsrommet, vil departementet likevel be om høringsinstansenes tilbakemelding på om det er behov for et straffebud som gir større fleksibilitet når det gjelder konverteringsterapi som utføres overfor eldre ungdommer. Om barn som nærmer seg myndighetsalder bare skal beskyttes mot konverteringsterapi dersom det ikke foreligger samtykke eller det foreligger andre omstendigheter som gjøre behandlingen utilbørlig, bør terskelen for å anse "behandlingen" som utilbørlig ikke være høy i disse sakene. Etter departementets syn, bør vilkåret om utilbørlighet forstås som en sikkerhetsventil for å ivareta barnets rettigheter. Som utgangspunkt skal det å utføre konverteringsterapi overfor barn mellom 16 og 18 år anses som utilbørlig, med mindre det ikke er noen tvil om at barnet har forstått rekkevidden av å samtykke og barnet gjennomgår handlingen på bakgrunn av egen reell vilje.

Dersom aldersgrensen skal settes til under 18 år, mener departementet at aldersgrensen ikke bør settes lavere enn til 16 år. Som vist til i kapittel 8.3.2.1, har barn først ved ca. 16-årsalder utviklet evner til å ta veloverveide beslutninger på lik linje som en voksen.

8.3.3 Konverteringsterapi overfor voksne (ev. personer over 16 år)

8.3.3.1 Et forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor voksne kan ikke være absolutt

Lovavdelingens uttalelse viser at et forbud som også rammer tilfeller der en person over 18 år klart samtykker til konverteringsterapi, vanskelig kan anses som et forholdsmessig inngrep i personens selvbestemmelse. På denne bakgrunn mener departementet det ikke er aktuelt å innføre et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor voksne.

Departementet viser til uttalelsen side 22 der det står:

"Selv om staten forfølger et beskyttelsesverdig formål, er det ikke nødvendigvis adgang til å forby enhver praksis som har til formål å få en person til endre eller undertrykke/fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. Individets rett til å begrense disse aspektene ved egen identitet må også respekteres. I Christine Goodwin mot Storbritannia uttalte EMD blant følgende (avsnitt 90):

«[T]he very essence of the Convention is respect for human dignity and human freedom. Under Article 8 of the Convention in particular, where the notion of personal autonomy is an important principle underlying the interpretation of its guarantees, protection is

given to the personal sphere of each individual, including the right to establish details of their identity as individual human beings.»

Staten er forpliktet til å finne en balanse mellom respekten for individets rett til selvbestemmelse og formålene inngrepet skal ivareta, herunder hensynet til å beskytte helsen. Dette gjelder selv om «konverteringsterapi» i visse tilfeller kan medføre risiko for skade.

I *Laskey m.fl. mot Storbritannia*, saksnr. 21627/93, 21628/93 og 21974/93, 19. februar 1997 ble staten innrømmet en vid skjønnsmargin ved avveiningen mellom hensynet til offentlig helse og individets rett til selvbestemmelse. Spørsmålet i saken var om straffeforfølgelse av voksne som frivillig deltok i seksuelle handlinger som påførte deltakerne skader, utgjorde en krenkelse av artikkel 8. Deltakerne hadde blitt påført betydelige, men ikke varige skader. Det var ikke omtvistet at partene hadde samtykket til skadene. EMD uttalte at det i et slikt tilfelle lå innenfor statens skjønnsmargin å avgjøre grensen for hvilke fysiske skader som ved samtykke kunne påføres straffritt.

Pretty mot Storbritannia omhandlet også avveiningen mellom personlig autonomi og samfunnets adgang til å regulere handlinger som anses som skadelige. *Pretty* hevdet at et forbud mot assistert selvmord blant annet krenket hennes rett til privatliv etter artikkel 8. EMD kom frem til at et slikt forbud ikke var i strid med konvensjonen. EMD uttalte blant annet at jo større skadepotensial en handling har, jo større grunn er det til å la hensynet til personlig autonomi vike, se avsnitt 74.

Bruk av vold eller grove integritetskrenkelser for å endre eller påvirke en persons seksuelle orientering eller kjønnsidentitet vil som nevnt i punkt 3.3 ovenfor rammes av andre lovbestemmelser enn et forbud mot «konverteringsterapi». Når det gjelder skadepotensialet ved «konverteringsterapi», viser vi til forutsetningene vi la til grunn i punkt 3.2. Det er imidlertid grunn til å tro at både skadepotensialet og eventuelle skaders karakter ved «konverteringsterapi», i alle fall som et utgangspunkt, vil skille seg fra dommene nevnt ovenfor. Dette innebærer etter vår vurdering at staten i større grad må respektere individets selvbestemmelsesrett ved regulering av «konverteringsterapi». Vi finner på denne bakgrunn at i tilfeller hvor en person klart samtykker til «konverteringsterapi», vil det vanskelig kunne anses forholdsmessig å gripe inn i personens rett til selvbestemmelse av hensyn til å beskytte vedkommende mot eventuell psykisk skade. Et eventuelt absolutt forbud kan også ha til formål å sikre at ingen utsettes for «konverteringsterapi» mot sin vilje, og således ivareta hensynet til andres rettigheter og friheter. En slik innretning av forbudet vil imidlertid være problematisk i lys av at kravet til forholdsmessighet innebærer at det ikke skal benyttes mer inngripende virkemidler enn nødvendig, idet forbudet da vil ramme langt bredere enn formålet tilsier. Så lenge det er mulig å utforme forbudet slik at det i større grad treffer de situasjonene hvor det er behov for beskyttelse, vil ikke et absolutt forbud være forholdsmessig."

Et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor voksne vil som omtalt i kapittel 7.3 også stå i et spenningsforhold til skadefølgeprinsippet. Heller ikke andre land som har regulert konverteringsterapi har absolutte forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor voksne. Departementet foreslår derfor, i likhet med blant annet den tyske og maltesiske loven, at et forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor voksne avgrenses til å gjelde i situasjoner der det foreligger kvalifiserende omstendigheter rundt handlingen.

Departementet foreslår at dette kommer til uttrykk i loven ved at forbudet gjelder der handlingen er utført *uten samtykke* eller det foreligger andre omstendigheter som gjør handlingen *utilbørlig*.

8.3.3.2 Samtykke og "andre omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig" *Samtykke*

Et forbud kan ikke ramme situasjoner der det foreligger et klart og informert samtykke fra den som mottar konverteringsterapi.

Det bør ikke knyttes formkrav til samtykket. Et samtykke kan skje i ord eller gjennom konkludent atferd og må foreligge i gjerningsøyeblikket. Et samtykke kan altså når som helst trekkes tilbake. Dersom en person i etterkant angrer på å ha samtykket til konverteringsterapi, vil behandlingen ikke rammes av et forbud såfremt vedkommende var innforstått med hva det ble gitt samtykke til.

Som påpekt i kapittel 8.3.2 foreslår departementet at personer under 18 år (ev. 16 år) ikke kan gi et gyldig samtykke til konverteringsterapi. Utover dette stilles det ikke spesifiserte habilitetskrav til den som samtykker. På samme måte som ved samtykke til voldslovbrudd vil et samtykke imidlertid bare frita for straff dersom fornærmede har forutsetninger for å forstå rekkevidden av handlingen.

Å utføre konverteringsterapi overfor en person som ikke har samtykket vil, slik departementet ser det, alltid være utilbørlig. Departementet mener imidlertid at pedagogiske hensyn taler for at dette bør sies i klartekst i lovforslaget.

Omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig

Det kan ikke utelukkes at konverteringsterapi etter omstendighetene kan anses som utilbørlig selv om det foreligger samtykke. For å sikre at menneskerettslige forpliktelser ivaretas, vil imidlertid terskelen for at konverteringsterapi kan bli ansett som utilbørlig overfor en voksen person som har samtykket være høy.

Vilkåret "utilbørlig" gir ikke i seg selv en tydelig anvisning på hvor grensen mellom det lovlige og ulovlige skal ligge, men gir anvisning på at det skal foretas en helhetsvurdering og en avveining mellom ulike interesser og rettigheter. Vilkårets innhold kan dermed endres i takt med samfunnsutviklingen, noe som etter departementets syn kan være særlig aktuelt på dette området.

Departementet ser for seg at relevante momenter i helhetsvurderingen blant annet vil være om samtykket har kommet i stand på grunn av press, misbruk av avhengighets-, tillits- og maktforhold, forledelse eller forhold som påvirker mottakerens evne til å forstå hva vedkommende har samtykket til. Fornærmedes alder og modenhet vil også være momenter av betydning. Departementet vil understreke at listen over momenter ikke er uttømmende.

Momentene som inngår i utilbørlighetsvurderingen vil i stor grad sammenfalle med momenter som i henhold til strafferettslig litteratur inngår i vurderingen av om det er gitt et straffebefriende samtykke til en handling, gjerne omtalt som et «reelt», «genuint» eller «fritt» samtykke. Hensynet til klarhet og forutsigbarhet taler imidlertid, etter departementets syn, for at de sentrale momentene angis i lovteksten, i stedet for at

lovteksten, som i Tyskland, bare gir uttrykk for at konverteringsterapi overfor voksne er forbudt dersom samtykke ikke er et uttrykk for personens vilje («auf einem Willensmangel beruht»).

Med press sikter departementet til situasjoner der det foreligger et element av tvang, men der tvangen ikke er kvalifisert nok til å falle inn under straffeloven § 251 om tvang eller § 253 om trusler. Blant annet vil dette momentet favne om situasjoner der det brukes virkemidler som sosial utestengning eller trusler om dette for å få en person til å gjennomgå konverteringsterapi. En handling vil som det klare utgangspunkt være utilbørlig dersom gjerningspersonen forteller vedkommende at vedkommende ikke vil være velkommen i et sosialt fellesskap av stor betydning for den enkelte om vedkommende ikke gjennomgår konverteringsterapi. Departementet vil understreke at en følelse av å ikke være velkommen, ikke er tilstrekkelig i denne sammenhengen. Departementet bemerker også at trossamfunn unntaksvis har en viss adgang til å forskjellsbehandle på religiøst grunnlag, blant annet på grunn av seksuell orientering (samlevsform), der dette strider med trossamfunnets religiøse lære. Adgangen er begrenset og gjelder kun ved ansettelser til stillinger og utnevning av verv, der disse rollene utgjør en del av trossamfunnets virksomhet og er direkte knyttet til religionsutøvelsen. Tilfeller hvor den som mottar konverteringsterapi utsettes for religiøst begrunnet forskjellsbehandling, som er tillatt etter likestillings- og diskrimineringslovgivningen, vil ikke i seg selv innebære at konverteringsterapien må anses for å være utilbørlig. Det samme gjelder der et medlem i et trossamfunn velger å motta konverteringsterapi fordi trossamfunnet setter kriterier for medlemskap i tråd med religionsfriheten, forsamlingsfriheten og foreningsfriheten, og dette innebærer eksklusjon av medlemmer som bryter kriteriene. Dersom en slik adgang til å kunne forskjellsbehandle og ekskludere brukes som et virkemiddel for å presse noen til å gjennomgå konverteringsterapi, vil dette likevel stille seg annerledes.

Misbruk av avhengighets-, tillits- og maktforhold vil være et tungtveiende argument for å anse konverteringsterapi som utilbørlig. Ved konverteringsterapi vil det imidlertid trolig ofte være et asymmetrisk forhold mellom den som utfører og den som mottar konverteringsterapi. Et slikt asymmetrisk forhold vil ikke alene tilsi at handlingen er utilbørlig. Dersom en religiøs leder eller annen tillitsperson som står i et overmaktsforhold forstår at mottakerens samtykke neppe ville kommet i stand om det ikke var for det asymmetriske forholdet mellom partene, slik at det foreligger en form for utnyttning, vil dette derimot tale for at handlingen er utilbørlig.

Momentet forledelse sikter til situasjoner der vedkommende har fått villedende informasjon eller forledes til å gjennomføre konverteringsterapi. Et eksempel vil kunne være at en person er forespeilet en vanlig samtale eller sommerleir, mens samtalen eller leiren har et behandlingsformål. Dette vil være et moment som inngår i en bredere helhetsvurdering der blant annet maktforhold og personens forutsetninger for å forstå situasjonen kan tillegges vekt.

I enkelte situasjoner kan det tenkes at den som mottar konverteringsterapi samtykker, men at vedkommende har begrenset evne til å forstå hva det er samtykket til. Dette kan for

eksempel skyldes rus, sykdom eller en kognitiv funksjonsnedsettelse. Slike omstendigheter kan etter konkret helhetsvurdering tilsi at det vil være utilbørlig å utføre konverteringsterapi. Etter departementets syn bør det derfor fremgå av lovteksten at også andre forhold som påvirker mottakerens evne til å forstå hva vedkommende har samtykket til er et moment som kan tale for at handlingen er begått under omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig.

Etter departementets vurdering bør mottakerens alder og modenhet listes opp som momenter i utilbørlighetsvurderingen. Alder og modenhet vil være særlig relevant å ta i betraktning dersom aldersgrensen for et absolutt forbud settes ved 16 år, se kapittel 8.3.2.3. Momentet alder og modenhet kan imidlertid være relevant også dersom aldersgrensen for et absolutt forbud settes ved 18 år. Det er for eksempel større grunn til å anse konverteringsterapi som utilbørlig dersom mottakeren er en umoden 19-åring som har vært utsatt for press enn der mottakeren er en eldre, reflektert person. Departementet viser blant annet til at evnen til selvbeherskelse i følelsesmessige situasjoner (psykososial modenhet) når voksnivå først i 20-årene⁹¹. Som nevnt over, vil imidlertid terskelen for å anse en handling som utilbørlig være vesentlig høyere der handlingen begås overfor en voksen person enn der handlingen begås overfor personer mellom 16 og 18 år.

8.3.3.3 Menneskerettighetene er ikke til hinder for et forbud med et samtykke- og utilbørlighetsvilkår

Lovavdelingen har i sin uttalelse konkludert med at et forbud med en utilbørlighetsbegrensning ikke vil innebære et uforholdsmessig inngrep i utførerens eller mottakerens rett til familieliv og privatliv, rett til religionsfrihet og rett til ytringsfrihet, se for øvrig kapittel 7.2 og uttalelsen punkt 4.3.2, 5.3.1.2 og 6.3.1. Under Lovavdelingens vurderinger knyttet til retten til familieliv og privatliv skriver Lovavdelingen blant annet:

"Det skisserte forbudet *med* en utilbørlighetsbegrensning søker å balansere hensynet til personlig autonomi mot statens interesse i å beskytte borgerne mot helseskadelig praksis, diskriminering og begrensninger i retten til selvbestemmelse, personlig utvikling og identitet. Slik forbudet er skissert, vil det primært ramme tilfeller der det ikke kan sies å foreligge et reelt samtykke, slik at forbudet heller ikke utgjør noe inngrep i mottakerens rett til privatliv, jf. punkt 4.2.2 ovenfor. I situasjoner hvor det er usikkert om det foreligger et reelt samtykke, typisk på grunn av press eller feilinformasjon, eller fordi den som mottar «konverteringsterapi», er særlig sårbar eller står i et avhengighetsforhold til den som utfører «konverteringsterapien», vil det kunne variere i hvilken grad beslutningen om å motta «konverteringsterapi» bygger på egen fri vilje.

I *Pretty mot Storbritannia* uttalte EMD at staten har adgang til å se hen til sårbarheten til en gruppe som helhet ved regulering av skadelige aktiviteter, og at et absolutt forbud ikke nødvendigvis er et uforholdsmessig inngrep selv om det i visse tilfeller også vil omfatte personer som er i stand til å ta en informert og frivillig beslutning, se avsnitt 72, 74 og 76.

⁹¹ Steinberg, I.G m.fl., Adolescents' cognitive capacity reaches adult levels prior to their psychosocial maturity: Evidence for a "maturity gap" in a multinational, cross-sectional sample. *Law and Human Behavior*, 2019, 43 (1), side 69–85. Se også Groning, Husabø og Jacobsen, *Frihet, forbrytelse og straff*, Bergen 2019 side 493 med videre henvisninger.

Uttalelsene har overføringsverdi til situasjonen vi vurderer her, hvor det skisserte forbudet vil kunne ramme enkelte som ønsker «konverteringsterapi», men hvor forbudet har til hensikt å beskytte personer som av ulike grunner befinner seg i en sårbar situasjon.

Selv om forbudet vil kunne ramme noe videre enn formålet tilsier, finner vi at momentene i utilbørighetsbegrensningen medfører at forbudet vil være tilstrekkelig målrettet til å fange opp tilfeller hvor det er legitimt å la andre hensyn enn retten til selvbestemmelse veie tyngst. Det skisserte forbudet mot «konverteringsterapi» overfor voksne vil etter vår vurdering i tilstrekkelig grad balansere hensynet til den enkeltes rett til selvbestemmelse og til å utvikle sin egen identitet mot hensynet til å beskytte helsen mv. til den som utsettes for «konverteringsterapi». På denne bakgrunn utgjør ikke det skisserte forbudet mot «konverteringsterapi» rettet mot personer over 18 år noe uforholdsmessig inngrep i retten til respekt for privatliv."

Lovskravet, som blant annet er nedfelt i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7, forutsetter visse minstekrav til et straffebeds presisjon. Legalitetsprinsippet står likevel ikke i veien for at et straffebed kan ha skjønsmessige vilkår, som for eksempel en utilbørighetsvurdering. Rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) viser at hensynet til forutberegnelighet for borgeren må balanseres opp mot behovet for fleksibilitet. Lovavdelingen har i sin uttalelse punkt 4.3.1 side 20 bemerket at utilbørighetsbegrensningen ikke vil komme i konflikt med lovskravet forutsatt at vilkåret utdypes i lovteksten eller lovforarbeidene.

8.4 Hvem bør et forbud mot å utføre konverteringsterapi rette seg mot?

Departementet foreslår at et forbud skal rette seg mot enhver som utfører konverteringsterapi, det vil si enhver som utfører en behandlingslignende handling som har som formål å få en annen til å endre eller fornekte (ev. undertrykke) sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet.

Departementet mener likhetshensyn taler for at en regulering ikke bør skille mellom handlinger som er begrunnet i religiøs overbevisning og handlinger som er begrunnet på annen måte, for eksempel en forestilling om at det å bryte med normer for kjønn og seksualitet strider "mot naturen" eller er en psykisk lidelse.

Bufdirs kartlegging av organisasjonenes kjennskap til konverteringsterapi i Norge viser at slike handlinger som oftest finner sted i religiøs kontekst (trossamfunn, religiøse organisasjoner og andre religiøse aktører) og i nære relasjoner (foreldre/foresatte og annen familie). Organisasjonene hadde i mindre grad kjennskap til at slike handlinger utøves av helsepersonell, sosionomer og familierapeuter. Også omfattende undersøkelser fra andre land viser at konverteringsterapi ofte finner sted i religiøs kontekst og nære relasjoner. Basert på den kunnskapen vi har, er det derfor viktig at det ikke gjøres unntak for konverteringsterapi som finner sted i slike sammenhenger. Departementet viser for øvrig til at konverteringsterapi som utføres av helsepersonell vil rammes av helsepersonelloven i dag, og at det først og fremst er behov for et forbud på områder som ikke omfattes av denne loven.

At et forbud gjelder enhver innebærer at også foreldre som utfører konverteringsterapi på sine barn kan straffes. Lovavdelingen har i sin uttalelse konkludert med at et slikt forbud ikke vil utgjøre et uforholdsmessig inngrep i foreldres rett til å oppdra sine barn i tråd med sin egen overbevisning. På side 28 og 29 i uttalelsen skriver Lovavdelingen:

"Det skisserte forbudet er utformet på en slik måte at foreldre fortsatt vil ha betydelig rom til å oppdra barn i henhold til egen tro eller overbevisning. For at en handling skal være forbudt, må den for det første ha som formål å «få en annen til å endre eller undertrykke/fornekte sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet». Religiøs påvirkning av mer generell karakter rammes derfor ikke av forbudet, og heller ikke foreldres formidling av oppfatninger om at det er galt å ha eller uttrykke en bestemt seksuell orientering eller kjønnsidentitet. For det andre inntreer forbudet kun i tilfeller der det begås «behandlingslignende påvirkningshandlinger». Forbudet oppstiller en viss terskel med hensyn til alvorlighetsgraden av handlingene. Samtaler om religion, seksuell orientering og kjønn må for eksempel ifølge arbeidsgruppen ha en «systematisk karakter» for å omfattes av forbudet. Det fremgår av arbeidsgruppens notat at som utgangspunkt vil verken «en streng formaning fra foreldre om at barnet ikke skal ha kjæreste av samme kjønn» eller «et krav fra et trossamfunn om at et medlem lever i seksuell avholdenhet eller avstår fra å leve i homofilt samliv» være tilstrekkelig til å kunne straffes. På denne bakgrunn finner vi at det skisserte forbudet er basert på en rimelig balanse mellom foreldrenes rett til å oppdra sine barn i tråd med sin egen overbevisning og barns interesse i å utvikle sin egen identitet og ikke utsettes for diskriminering eller handlinger som kan skade den psykiske helsen."

Departementet ser på denne bakgrunn ikke grunn til at terskelen for når foreldre skal kunne straffes bør ligge på et annet nivå enn det som gjelder for øvrig.

8.5 Skyldkravet

Etter gjeldende rett er skyldkravet i strafferetten forsett, med mindre det uttrykkelig fremgår at også uaktsomme handlinger er straffbare, jf. straffeloven § 22.

Departementet foreslår at skyldkravet i straffebudet skal være forsett. Forsettet må dekke alle omstendigheter i den objektive gjerningsbeskrivelsen.

Når det gjelder voksne, må forsettet dekke at handlingen er begått under omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig. Å utføre konverteringsterapi på en voksen vil dermed blant annet ikke kunne straffes dersom utføreren ikke har kjennskap til at mottakeren er presset eller villedet av sine omgivelser til å oppsøke vedkommende. Utføreren kan heller ikke straffes om utføreren ikke var kjent med at mottakeren ikke var i stand til å forstå hva et samtykke innebærer. Om andre enn utføreren, som for eksempel foreldre, forleder eller tvinger et barn til å motta konverteringsterapi vil disses handlinger likevel kunne rammes av et eget straffebud om dette som departementet foreslår, se kapittel 9.

Departementet har foreslått at barn under 18 (ev. 16 år) skal ha et særlig vern mot konverteringsterapi. For å sikre at vernet blir effektivt, mener departementet at gjerningspersonen må foreta nødvendige undersøkelser for å sikre at vedkommende ikke utfører konverteringsterapi overfor mindreårige. Departementet foreslår derfor å innføre et aktsomhetsansvar knyttet til barns alder. Straffeloven § 257 tredje ledd andre punktum og § 307 første punktum oppstiller et særlig strengt aktsomhetsansvar knyttet til barns alder ved menneskehandel og visse seksuallovbrudd. Det følger av disse bestemmelsene at

uvitenhet om et barns alder ikke skal fritas for straff hvis gjerningspersonen på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet. Dette innebærer at det er tilstrekkelig at tiltalte har utvist den letteste graden av uaktksomhet for å bli holdt ansvarlig for sin uvitenhet, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) kapittel 16.7 side 446. Gjerningspersonen må dermed "utvise aktivitet for å bevise at han er uskyldig ved å redegjøre for konkrete omstendigheter som kan underbygge at han har vært aktsom i relasjon til fornærmedes alder", jf. Høyesteretts uttalelse i Rt. 2005 s. 833 avsnitt 88. Det er ikke tilstrekkelig at gjerningspersonen har stolt på fornærmedes egne opplysninger om alder eller basert seg på barnets utseende, se for eksempel Rt. 2008 s. 867 avsnitt 8 og 32 til 33.

Departementet foreslår et tilsvarende strengt aktsomhetsansvar ved et forbud mot å utføre konverteringsterapi.

8.6 Strafferammen

Departementets foreløpige vurdering er at strafferammen ved overtredelse av forbudet mot å utføre konverteringsterapi bør være bøter eller fengsel i inntil 1 år eller begge deler.

Til sammenligning er det strafferamme på 1 år ved overtredelse av blant annet straffeloven § 267 (krenkelse av privatlivets fred), straffeloven § 266 om hensynsløs atferd, straffeloven § 298 (seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke) og straffeloven § 271 (kroppskrenkelse).

Departementet mener det bør være anledning til å ilegge fengselsstraff inntil 1 år dersom handlingen er særlig krenkende, og den ikke kan straffes etter andre bestemmelser. Departementet vil derfor ikke foreslå lavere strafferamme enn dette. De alvorligste handlingene knyttet til konverteringsterapi, vil kunne rammes av andre bestemmelser i straffeloven som kan medføre høyere straff. Dersom utøveren har benyttet tvang eller frihetsberøvelse for å presse en voksen til å samtykke til konverteringsterapi, vil det være utilbørlig å gjennomføre handlingen. Departementet forutsetter imidlertid at forholdet subsumeres under straffeloven § 251 om tvang eller § 254 om frihetsberøvelse dersom vilkårene i disse straffebudene er oppfylt. Tvang og frihetsberøvelse verner, i likhet med straffebudet om å utføre konverteringsterapi overfor personer over 18 år [ev. 16 år], om retten til selvbestemmelse. Departementet heller i retning av at dette tilsier at straffebudene ikke skal anvendes i idealkonkurrens etter straffeloven § 79.

8.7 Foreldelse

Den alminnelige foreldelsesfristen for straffeansvar er to år når den høyeste lovbestemte straffen er bot eller fengsel i inntil 1 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav a. Departementets foreløpige vurdering er at foreldelsesfristen på to år skal gjelde ved overtredelse av det foreslåtte straffebudet.

Departementets foreløpige vurdering er videre at foreldelsesfristen ved overtredelse av et forbud mot å utføre konverteringsterapi skal regnes fra den dagen den fornærmede fyller 18 år.

Straffelovens alminnelige foreldelsesfrist regnes fra den dagen det straffbare forholdet opphørte, jf. straffeloven § 87 første ledd første punktum. Ved enkelte lovovertridelser regnes imidlertid fristen fra den dagen den fornærmede fyller 18 år, jf. første ledd andre punktum. Dette gjelder blant annet ved overtredelse av straffeloven § 253 om tvangsekteskap, § 257 om menneskehandel, § 282 om mishandling i nære relasjoner, § 284 om kjønnslemlestelse og ved enkelte seksuallovbrudd overfor barn. Begrunnelsen for at foreldelsesfristen begynner å løpe ved fylte 18 år ved slike overtredelser er det kan være slik at den fornærmede først i voksen alder er i stand til eller ønsker å anmelde forholdet, blant annet fordi barn kan stå i avhengighetsforhold til gjerningspersonen.⁹² Særlig i saker som gjelder seksuelle overgrep mot barn, kan det dessuten ta tid å erkjenne hva som har skjedd og at overgrepene er straffbare forbrytelser.⁹³

Etter departementets syn gjør de samme hensynene seg gjeldende ved konverteringsterapi som ved overtredelse av de ovenfor nevnte straffebudene. Når det gjelder konverteringsterapi, kan det være vanskelig å forstå at denne type handlinger er ulovlige, for eksempel dersom barnet er vokst opp i et religiøst miljø der dette blir ansett som akseptabelt og påkrevd. Det vil også kunne være vanskelig for disse barna å anmelde et slikt forhold, da det i noen tilfeller trolig vil kunne innebære at barnet må bryte med familien og miljøet det har vokst opp i. Et argument mot utskutt foreldelse i denne type saker er at det kan være vanskelig å bevise hva som har skjedd. Dette vil imidlertid ikke være unikt for denne type saker.

9 Bør det å presse, forlede eller på annen måte medvirke til at en annen mottar konverteringsterapi kriminaliseres?

9.1 Handlinger som begås i Norge eller i utlandet overfor voksne

9.1.1 Er det behov for å kriminalisere slike handlinger?

For at det å utføre konverteringsterapi på voksne skal kunne straffes, er det en forutsetning at det skjer uten samtykke eller foreligger omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig. I vurderingen av om handlingen er utilbørlig, vil det blant annet særlig legges vekt på om det foreligger et sosialt press og om personen er forledet til å gjennomgå konverteringsterapi. Det kan oppstå situasjoner der den som utfører konverteringsterapi ikke er kjent med at den som gjennomgår behandlingen ikke deltar av egen fri vilje. I slike tilfeller kan den som utfører konverteringsterapi ikke straffes. Det skyldes at forsettet må dekke alle gjerningselementene i straffebudet, se kapittel 8.5.

⁹² Prop. 96 L (2013–2014) kapittel 3.5.3 side 14.

⁹³ Innst. O. 38 (1997–1998) kapittel 2.

Den alminnelige bestemmelsen om medvirkning i straffeloven § 15 dekker psykisk medvirkning som styrker gjerningspersonens forsett, men kommer ikke til anvendelse når handlingen lar seg gjennomføre fordi "offeret" har blitt påvirket.

Å gjennomgå konverteringsterapi på bakgrunn av press fra nærstående eller andre innflytelsesrike personer eller etter å ha blitt forledet, kan være minst like inngripende og skadelig for den enkelte som å gjennomgå slik behandling som følge av press eller villedning fra utøveren. For at vernet mot konverteringsterapi skal bli mer effektivt, mener departementet derfor at det også er behov for et forbud som fanger opp disse situasjonene.

Departementet vil likevel ikke foreslå at enhver form for negativ sosial kontroll som resulterer i at en person oppsøker konverteringsterapi skal omfattes av et slikt forbud. Departementet viser til at det strafferettslige skyldprinsippet tilsier at bare den som har opptrådt klanderverdig, i relasjon til den interessen som straffebudet skal beskytte, bør holdes ansvarlig og straffes. Dette tilsier at et svært vidtgående forbud mot å påvirke en annen til å gjennomgå konverteringsterapi er problematisk, og at forbudet bør begrenses til å gjelde der det foreligger omstendigheter av en viss alvorlighet.

Å tvinge en annen til å motta konverteringsterapi rammes allerede av straffeloven § 251 dersom pressmидdelet er straffbart eller annen urettmessig atferd eller trussel om slik atferd. Bestemmelsen rammer ikke tvang i form av sterkt sosialt press.

Departementet foreslår på denne bakgrunn et straffebud som innebærer at den som ved utilbørlig press tvinger en annen til å gjennomgå konverteringsterapi straffes på samme måte som den som utfører konverteringsterapi, det vil si med bot eller fengsel inntil 1 år. Departementet foreslår videre at også den som forleder en annen til å motta konverteringsterapi straffes på denne måten.

Bufdirs kartlegging av organisasjonenes erfaringer med konverteringsterapi i Norge indikerer at personer bosatt i Norge har vært utsatt for konverteringsterapi utenlands. For å sørge for at vernet mot konverteringsterapi blir mer effektivt, mener departementet at forbudet mot det å ved utilbørlig press eller forledelse få en annen til å gjennomgå konverteringsterapi også bør gjelde der konverteringsterapien gjennomføres i utlandet.

9.1.2 Det menneskerettslige handlingsrommet

Lovavdelingen har ikke spesifikt tatt stilling til om menneskerettighetene er til hinder for et eget forbud som rammer det at en annen enn selve utføreren påvirker en annen til å gjennomgå konverteringsterapi. På bakgrunn av Lovavdelingens vurderinger i vedlagte uttalelse, mener imidlertid departementet at et forbud mot å få en annen til å gjennomgå konverteringsterapi ved utilbørlig press eller forledelse, ligger innenfor statens skjønnsmargin.

9.1.3 Rekkevidden av forbudet

Departementet foreslår at skyldkravet også i dette straffebudet skal være forsett. Gjerningspersonens forsett må dekke det at en person gjennomgår konverteringsterapi enten i Norge eller i utlandet. Et forbud vil dermed ikke favne om situasjoner der det kun

foreligger et underliggende subtilt press, selv om et slikt press kan føre til at en person oppsøker konverteringsterapi.

Uttrykket "utilbørlig press" skal forstås på samme måte som i straffeloven § 253 om tvangsekteskap, og er dermed ment å dekke situasjoner der det foreligger et element av tvang. Vilkåret vil for eksempel være oppfylt dersom en person utestenges eller trues med utestengelse fra et sosialt fellesskap av stor betydning for den enkelte om vedkommende ikke gjennomgår konverteringsterapi. Vilkåret vil også være oppfylt dersom for eksempel et familiemedlem sier vedkommende vil sulte seg om personen ikke går til konverteringsterapi. Oppfordringer om at en person skal gå til konverteringsterapi vil etter dette som det klare utgangspunkt ikke kunne straffes. Forbudet skal heller ikke ramme generelle ytringer om at for eksempel likekjønnet seksualitet er synd eller formidling av en tro på at endring av seksuell orientering eller kjønnsidentitet er mulig.⁹⁴

Departementet mener, som påpekt, at også det å forlede en person til å gjennomgå konverteringsterapi som utføres av andre bør kunne straffes. Forledelse vil for eksempel kunne bestå i at en person forespeiler en annen et leiopphold og holder tilbake informasjon om at personen der vil gjennomgå konverteringsterapi.

9.1.4 Strafferamme og foreldelse

Departementets foreløpige vurdering er at strafferammen ved overtredelse av forbudet mot å ved utilbørlig press tvinge en annen til å motta konverteringsterapi i Norge eller utlandet bør være bøter eller fengsel i inntil 1 år eller begge deler. Departementet antar at en strafferamme på 1 år vil være tilstrekkelig til å fange opp spennet av handlinger som vil omfattes av dette straffebudet og press som skjer ved hjelp av ulovlig atferd eller trusler om slik atferd rammes av straffeloven § 251 om tvang. Strafferammen i § 251 er inntil 2 år. Departementets foreløpige vurdering er at strafferammen ved overtredelse av forbudet mot å forlede en annen til å motta konverteringsterapi også bør være 1 år.

Når det gjelder foreldelse, foreslår departementet at fristen bør være den samme som ved forbudet mot å utføre konverteringsterapi, se kapittel 8.7, og tilsvarende at foreldelsesfristen ved overtredelse av straffebudet skal regnes fra den dagen den fornærmede fyller 18 år.

9.2 Handlinger som begås i Norge eller i utlandet overfor barn

9.2.1 Medvirkning til at barn mottar konverteringsterapi i Norge

Departementet har vurdert om et forbud mot å bidra til at en annen mottar konverteringsterapi bør være mer vidtgående når det gjelder barn enn voksne.

Selv om det kan være sterkt kritikkverdig å bidra til at et barn mottar konverteringsterapi som utføres av andre, mener departementet at slike handlinger som utgangspunkt kun bør forbys dersom det foreligger forledelse eller utilbørlig press. Departementet viser til at

⁹⁴ Se Lovavdelingens uttalelse punkt 6.3.1 side 47.

departementet har foreslått et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor barn (ev. barn under 16 år), se kapittel 8.3.2.1. Den som utfører konverteringsterapi vil etter departementets forslag ha en plikt til å undersøke barnets alder, se kapittel 8.5. Dersom for eksempel en forelder uten å forlede barnet og uten å utsette barnet for utilbørlig press tar barnet med til en religiøs leder for at barnet skal motta konverteringsterapi og den religiøse lederen avviser dem fordi dette vil være en ulovlig handling, vil foreldrenes handling etter departementets syn ikke være av en slik karakter at den bør straffes. Dersom foreldrene derimot bruker forledelse eller utilbørlig press som virkemiddel, er dette såpass klanderverdig i seg selv at handlingen bør kunne straffes som forsøk på medvirkning til konverteringsterapi. Se for øvrig kapittel 9.1.3 om forbudets rekkevidde.

9.2.2 Medvirkning til at et barn reiser til utlandet for å motta konverteringsterapi

Forbudet mot å *utføre* konverteringsterapi overfor barn (ev. barn under 16 år) vil kun få anvendelse for handlinger utført i Norge. Foreløpig er det få land i verden som eksplisitt regulerer konverteringsterapi. Det vil derfor være større fare for at konverteringsterapi overfor barn gjennomføres i utlandet enn i Norge. For å forebygge dette mener departementet at det kan være behov for et mer vidtrekkende medvirkningsforbud for slike handlinger. Departementet ser samtidig at det er enkelte argumenter som taler mot et slikt forbud. Departementet ber derfor om tilbakemelding fra høringsinstansene på om det bør foreslås et mer vidtrekkende forbud mot å medvirke til at et barn reiser til utlandet for å motta konverteringsterapi og om aldersgrensen for vern eventuelt bør settes til 16 eller 18 år.

Straffeloven § 253 andre ledd forbyr det å forlede eller på annen måte medvirke til at en person reiser til et annet land for å bli utsatt for tvangsekteskap. I forarbeidene til denne bestemmelsen heter det blant annet:

"Bestemmelsen er ment å ramme også tilfeller der fornærmede er klar over det reelle formålet med reisen, og derfor ikke kan sies å være forledet. Dette er bakgrunnen for at også medvirkning til reisen på annen måte enn ved å forlede omfattes av ordlyden. Det kan være kulturelle og familiemessige strukturer og tradisjoner som samlet gjør at fornærmede ikke anser seg i posisjon til å motsette seg å reise, på tross av at vedkommende kjenner reisens formål. Gjerningspersonens forsett må dekke at det i det andre landet skal inngås tvangsekteskap etter bestemmelsens første ledd."⁹⁵

Etter departementets syn kan dette ha en viss overføringsverdi til konverteringsterapi. Samtidig er det enkelte vesensforskjeller mellom tvangsekteskap og konverteringsterapi. Enkelte barn vil kunne ha et oppriktig ønske om å motta konverteringsterapi og selv ta initiativ til en utenlandsreise for å gjennomgå konverteringsterapi. Selv om departementet foreslår et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor barn under 18 år (ev. 16 år) uavhengig av barnets samtykke, er det ikke gitt at et medvirkningsforbud bør rekke like langt. For eksempel kan det stilles spørsmål ved om det er rimelig å straffe en bror

⁹⁵ Prop. 42 L (2015–2016) kapittel 8.2 side 24.

eller søster på 15 år som etter sterkt påtrykk fra et eldre søsken som ønsker å oppsøke konverteringsterapi i utlandet hjelper vedkommende med å betale flybillett.

Departementet mener at et eventuelt forbud mot å medvirke til at et barn mottar konverteringsterapi i utlandet bør avgrenses nærmere for å hindre urimelige utslag, og heller i retning av at straffeansvar først og fremst bør ramme tilfeller der medvirkningen foretas med sikte på eller i hensikt å bidra til at barnet gjennomgår konverteringsterapi. En mulighet er derfor å utforme straffebudet slik at det må foreligge hensiktsforsett. Et slikt straffebud vil kunne ramme tilfeller der noen bidrar økonomisk eller praktisk til en reise i den hensikt at barnet skal motta konverteringsterapi i utlandet, men vil ikke ramme situasjoner der medvirkerens rolle er perifer og medvirkeren ikke har til hensikt at barnet skal motta konverteringsterapi, slik som i eksemplet ovenfor.

Departementet ser at et vidtgående forbud mot medvirkning potensielt kan reise enkelte vanskelige menneskerettslige spørsmål. Blant annet kan det trolig være vanskelig å trekke grensen mellom en oppfordring om at et barn bør forsøke å endre sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet, som i en del tilfeller vil kunne være vernet av ytringsfriheten, og ulovlig medvirkning. Et eventuelt slikt forbud må derfor vurderes grundig i lys av Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser.

Departementet vil allerede nå bemerke at et forbud ikke vil ramme ytringer om at det å bryte med normer for kjønn og seksualitet er synd eller ytringer som formidler en tro på at endring av seksuell orientering er mulig, selv om slike ytringer kan føre til at et barn føler seg presset til å oppsøke konverteringsterapi i utlandet. Departementet viser til Lovavdelingens uttalelse punkt 6.3.1 side 47, der Lovavdelingen har vektlagt disse kriteriene i vurderingen av om et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor barn ligger innenfor det menneskerettslige handlingsrommet.

9.2.3 Strafferammen for et eventuelt mer vidtgående medvirkningsforbud

Som påpekt kan et vidtgående forbud mot å medvirke til at barn mottar konverteringsterapi i utlandet tenkes å gripe inn i ytringsfriheten. Én forutsetning for at et slikt inngrep skal være lovlig, er at reaksjonen ved overtredelse ikke er uforholdsmessig tyngende.

Ved fastsettingen av strafferammen er det også grunn til å se hen til føringene som er gitt i lovforarbeidene til straffeloven.⁹⁶ Her fremgår det at strafferammene bør settes slik at de står i et rimelig forhold til lovovertredsens straffverdighet. Videre fremgår det at strafferammen ikke bør settes urealistisk høyt. Det er et mål at strafferammene utformes slik at de gir et riktig bilde av de reelle straffenivåene.⁹⁷ Strafferammen bør også stå i et rimelig forhold til strafferammen i andre sammenlignbare straffebud. Ekvivalenssynspunkter kan tale for at strafferammen for å medvirke til at et barn reiser til utlandet for å motta konverteringsterapi settes lavere enn strafferammen for å bryte det

⁹⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 11.2 side 125 flg.

⁹⁷ Innst. O nr. 72 (2004–2005) kapittel 10.2.2 side 26.

foreslåtte forbudet mot å utføre konverteringsterapi eller å tvinge eller forlede en annen til å motta konverteringsterapi. Departementet ber likevel om tilbakemelding fra høringsinstansene på om strafferammen bør settes til bot eller fengsel inntil 1 år eller om strafferammen bør settes til maksimalt seks måneders fengsel.

10 Bør det å tilby eller markedsføre konverteringsterapi forbys?

Departementet har vurdert om også andre rettslige virkemidler enn et forbud mot å utføre konverteringsterapi eller tvinge eller forlede noen til å gjennomgå konverteringsterapi bør foreslås. Departementet viser til at den tyske loven, som departementet har sett særlig hen til, i tillegg til å ha forbud mot å utføre konverteringsbehandling også forbyr å formidle, tilby og markedsføre konverteringsbehandling, jf. loven § 3.

Departementet vil ikke foreslå et selvstendig forbud mot å formidle konverteringsterapi. Enkelte former for formidling av konverteringsterapi vil kunne dekket av det foreslåtte forbudet mot å tvinge eller forlede en annen til å gjennomgå konverteringsterapi. Noen former for formidling vil også etter omstendighetene kunne rammes av det alminnelige medvirkningsforbudet i straffeloven § 15. For eksempel vil straffelovens alminnelige medvirkningsforbud kunne få anvendelse dersom en person på vegne av utføreren står på utsiden av et lokale og lokker barn inn i et lokale der konverteringsterapi utføres.

Departementet har vurdert om det bør forbys å rette tilbud om konverteringsterapi til konkrete enkeltpersoner. Eksistensen av konverteringsterapi i samfunnet forutsetter at personer blir kjent med at det finnes tilbydere. En adgang til å fremsette tilbud om konverteringsterapi direkte overfor personer kan dermed bidra til opprettholdelsen av slik praksis, noe som igjen kan ha skadevirkninger. Når det gjelder tilbud som fremsettes overfor voksne, mener departementet imidlertid det vil være problematisk å forby dette. Departementet viser til at det ikke er foreslått et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor voksne, blant annet fordi et slikt forbud ikke vil stå seg opp mot menneskerettighetene, se kapittel 8.3.3.1. En avtale om å utføre konverteringsterapi overfor en voksen, må antas å komme i stand gjennom tilbud og uttrykkelig eller stilltiende aksept. Etter departementets syn vil det derfor være vanskelig å forby en tilbyder å gå i dialog med voksne mennesker om konverteringsterapi.

Når det gjelder tilbud som fremsettes overfor barn, er departementet usikker på om det er behov for et eget forbud mot å tilby konverteringsterapi, tatt i betraktning at departementet foreslår et absolutt forbud mot å utføre konverteringsterapi overfor barn. Departementet mener også at et forbud mot å fremsette tilbud om konverteringsterapi reiser vanskelige avgrensningsspørsmål opp mot ytringsfriheten. For eksempel kan det være krevende å skille mellom når en oppfordring er av en slik art at den er vernet av ytringsfriheten og når en oppfordring går over til å bli et tilbud.

Departementet mener for øvrig at det foreslåtte forbudet mot å forlede en annen eller ved utilbørlig press tvinge en person til å motta konverteringsterapi vil kunne fange opp de

mest klanderverdige tilfellene. Departementet vil også påpeke at det ikke er tradisjon i norsk strafferett for å kriminalisere forberedelseshandlinger.

Departementet har også vurdert om *markedsføring* av konverteringsterapi bør forbys. Markedsføring av konverteringsterapi er uheldig og kan bidra til økt stigmatisering og diskriminering av lhbtqi-personer generelt.

Gjeldende lovgivning har ikke et eksplisitt forbud mot å promotere konverteringsterapi. Enkelte tilfeller av markedsføring vil kunne fanges opp av markedsføringsloven dersom det gis uriktige eller misvisende informasjon om effekt i markedsføringen, jf. markedsføringsloven § 6 flg. Markedsføring av konverteringsterapi overfor barn kan være i strid med markedsføringsloven § 19 flg. Markedsføringsloven forbyr videre at markedsføringshenvendelser rettes til fysiske personer ved elektroniske kommunikasjonsmetoder som tillater individuell kommunikasjon, som for eksempel elektronisk post, telefaks eller automatisert oppringningssystem (talemaskin) uten mottakerens forutgående samtykke, jf. § 15. Markedsføringsloven gjelder imidlertid kun for næringsdrivende og det må antas at mye av den virksomheten som kan defineres som konverteringsterapi utføres av organisasjoner og personer som ikke utøver næringsvirksomhet i markedsføringslovens forstand.

Heller ikke lov om alternativ behandling med tilhørende forskrift vil nødvendigvis ramme denne type tilbud og markedsføring. I likhet med markedsføringsloven, regulerer ikke lov om alternativ behandling markedsføringen av selve tjenesten, men kun måten markedsføringen skjer på. Det følger av § 8 sjette ledd at "[d]en som tilbyr alternativ behandling, kan i sin markedsføring kun gi en nøktern og saklig beskrivelse av virksomhetens art." Av forskriften følger det at den som tilbyr alternativ behandling ikke kan benytte påstander i markedsføringen om at en behandlingsform har virkning mot konkrete sykdommer eller lidelser eller på andre måter utforme markedsføringen slik at den gir inntrykk av dette, jf. § 2 andre ledd. Videre følger det av § 2 tredje ledd at den som tilbyr alternativ behandling ikke kan markedsføre behandlingsformer eller behandling av sykdom eller lidelser som vedkommende i medhold av alternativ behandlingsloven eller annen lov ikke har lov til utføre. Reglene gjelder annonsering og markedsføring av enhver art og i ethvert medium, jf. forskriften § 3. Aktiviteter som er forankret i en tro og ritualer knyttet til denne, omfattes imidlertid ikke av lov om alternativ behandling.

Helsepersonells markedsføring av konverteringsterapi vil være i strid med helsepersonelloven § 13. Denne bestemmelsen setter vilkår for markedsføring av helse- og omsorgstjenester. Markedsføringen skal være forsvarlig, nøktern og saklig. Det er ikke lovlig å fremme udokumenterte påstander om effekten av behandlingen. Påstander om effekten av behandlingen må være vitenskapelig dokumenterbare. Det anses ikke som tilstrekkelig dokumentasjon på behandlingseffekt at tidligere pasienter har gitt uttalelser om effekten. Det er på denne bakgrunn forbudt for helsepersonell å tilby konverteringsterapi.

Gjennomgangen av gjeldende rett viser altså at det i dag ikke eksisterer et fullgodt vern mot markedsføring av konverteringsterapi. Departementet mener dette er uheldig. Samtidig ser departementet at et forbud mot markedsføring av konverteringsterapi byr på

enkelte særlige utfordringer, og at det er vanskelig å avgrense et slikt forbud på en hensiktsmessig måte. Uttrykket markedsføring anvendes som oftest i sammenheng med kommersiell virksomhet. Det må antas at konverteringsterapi ofte ikke utøves av næringsdrivende og at det ofte ikke vil ytes betaling for denne type tjenester. Et forbud som kun forbyr kommersiell markedsføring av konverteringsterapi, ville derfor ikke vært særlig effektivt. Etter departementets syn kunne et forbud heller ikke vært avgrenset til å gjelde markedsføring fremsatt i offentligheten, da man ved et slikt forbud kunne risikere at promoteringen i stedet skjer direkte overfor personer, for eksempel via telefon eller via e-post. Å få reklame for konverteringsterapi direkte rettet mot seg, kan oppleves mer støtende og invaderende enn å være utsatt for mer generell markedsføring.

Etter departementets syn ville en regulering som kun gjelder markedsføring rettet mot barn, ikke være særlig effektiv, da barn uansett kan påvirkes av markedsføring som retter seg mot voksne. Et forbud som kun ivaretar barn, vil derfor trolig i hovedsak ha en symbolsk funksjon.

Et forbud som legger en svært vid forståelse av markedsføring til grunn og som også gjelder markedsføring rettet mot voksne, kan reise vanskelige spørsmål om ivaretagelsen av voksne menneskers rett til personlig autonomi og religionsfrihet. Dersom et markedsføringsforbud forstås så vidt at det også omfatter tilfeller av konkrete tilbud som fremsettes overfor en voksen, vil dette kunne gripe uforholdsmessig inn i mottakerens autonomi, se for øvrig departementets drøftelse ovenfor om hvorvidt det bør foreslås et forbud mot å tilby konverteringsterapi overfor konkrete personer.

I tillegg til utfordringer knyttet til avgrensning og presisjon, reiser et markedsføringsforbud problemstillinger knyttet til håndheving. For at et forbud skulle få realitet, kreves det at håndhevingen er effektiv. Etter departementets syn er det vanskelig å se for seg hvilket offentlig organ som eventuelt skulle få ansvar for håndhevingen av slike saker.

På denne bakgrunn har departementet falt ned på å ikke foreslå et forbud mot å markedsføre konverteringsterapi på det nåværende tidspunkt. Det kan imidlertid være aktuelt å vurdere et forbud mot markedsføring senere. Departementet vil derfor oppfordre høringsinstansene til komme med forslag til hvordan et eventuelt markedsføringsforbud kunne vært utformet og avgrenset og til hvilket organ som er mest nærliggende til å håndheve et slikt forbud. Departementet vil gjøre oppmerksom på at et eventuelt fremtidig forbud mot å markedsføre konverteringsterapi kan få betydning for i hvilken lov straffebudene departementet foreslår i dette høringsnotatet skal plasseres, se kapittel 11.

11 Plassering av straffebudene

Departementets utgangspunkt er at de foreslåtte straffebudene bør plasseres i straffeloven, men ønsker også synspunkter på om en egen spesiallov kan være hensiktsmessig.

De foreslåtte straffebudene kan plasseres i straffeloven kapittel 24, som inneholder straffebud som verner om den personlige frihet og fred, herunder enkeltpersoners psykiske ro. Departementet viser til at et sentralt siktemål med bestemmelsene er å beskytte lhbt-

personers frihet til å utvikle og bevare sin seksuelle orientering og kjønnsidentitet og verne personer i denne gruppen mot handlinger som kan være skadelige for deres psykiske helse. Departementets forslag til forbud mot å forlede eller ved utilbørlig press tvinge en annen til å motta konverteringsterapi av andre, har flere fellestrekk med straffeloven § 253 om tvangsekteskap. Departementet har også foreslått at "utilbørlig press" skal tolkes på samme måte som straffeloven § 253 første ledd. Dette kan tale for at straffebudene bør være plassert i samme lov.

På den annen side vil regulering i en spesiallov kunne få en mer pedagogisk utforming, ved at definisjonen av konverteringsterapi kan plasseres i en egen paragraf. I en spesiallov vil det også være mulig å ha en formålsbestemmelse, noe man ikke finner i straffeloven. I en spesiallov vil det dessuten kunne være rom for å gjøre tilføyelser, dersom det på sikt skulle være behov for å tilføye flere lovbestemmelser. I en spesiallov vil det også være rom for at ulike lovbestemmelser møtes med ulike reaksjoner, det vil si både strafferettslige og administrative reaksjoner. Etter departementets syn bør for eksempel et eventuelt markedsføringsforbud møtes med administrative, og ikke strafferettslige, reaksjoner.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Nykriminalisering vil kunne få konsekvenser for ressursbruken hos politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser dekkes innenfor eksisterende budsjetttrammer. Dette kan gå ut over andre prioriterte oppgaver. Etter departementets syn vil det imidlertid mest sannsynlig være snakk om få saker. Departementet legger derfor til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene vil være beskjedne.

13 Lovforslag

13.1 Alternativ 1 - endringer i straffeloven

§ 87 første ledd annet punktum skal lyde:

Ved overtredelse av §§ 253, 257, 267 a, 282, 284, 299, 302 eller 304 skal fristen likevel regnes fra den dag den fornærmede fyller 18 år.

Ny § 267 a skal lyde:

§ 267 a Konverteringsterapi

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som

- a) utfører konverteringsterapi overfor noen under 18 år [ev. 16 år],*
- b) utfører konverteringsterapi overfor noen over 18 år [ev. 16 år] under omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig,*
- c) ved utilbørlig press tvinger noen til å motta konverteringsterapi i Norge eller utlandet, eller*
- d) forleder noen til å motta konverteringsterapi i Norge eller utlandet.*

- e) *[på annen måte enn nevnt i bokstav c eller d medvirker til at en person under 18 år [ev. 16 år] reiser til utlandet i den hensikt at vedkommende der vil motta konverteringsterapi.]*

Med konverteringsterapi menes behandlingslignende handlinger som har som formål å få en annen til å endre eller fornekte [ev. undertrykke] sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. [I vurderingen av om en eller flere handlinger er behandlingslignende skal det særlig legges vekt på handlingenes karakter, om handlingene er systematiske og gjentakende, gjerningspersonens påvirkningskraft og om handlingene kan være skadelige for en mottakers psykiske helse.] Anerkjent helsefaglig behandling av kjønnsinkongruens anses ikke som konverteringsterapi etter denne paragrafen.

I vurderingen av om det foreligger omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig etter første ledd bokstav b skal det særlig legges vekt på mottakerens alder og modenhet, andre forhold som påvirker mottakerens evne til å forstå hva vedkommende har samtykket til, om mottakeren har vært utsatt for press eller er forledet til å gjennomgå konverteringsterapi, og om gjerningspersonen har misbrukt avhengighets-, tillits- eller maktforhold.

[Den som på annen måte enn nevnt i første ledd bokstav c eller d medvirker til at en person under 18 år [ev. 16 år] reiser til utlandet i den hensikt at vedkommende der vil motta konverteringsterapi straffes med bot eller fengsel i inntil [1 år][6 måneder].

13.2 Alternativ 2 - ny spesiallov:

§ 1 Formål

Formålet med denne loven er å ivareta alle menneskers rett til å utvikle og bevare sin seksuelle orientering og kjønnsidentitet.

§ 2 Definisjon av konverteringsterapi

Med konverteringsterapi menes i denne loven behandlingslignende handlinger som har som formål å få en annen til å endre eller fornekte [ev. undertrykke] sin seksuelle orientering eller kjønnsidentitet. [I vurderingen av om en eller flere handlinger er behandlingslignende skal det særlig legges vekt på handlingenes karakter, om handlingene er systematiske og gjentakende, gjerningspersonens påvirkningskraft og om handlingene kan være skadelige for en mottakers psykiske helse.]

Anerkjent helsefaglig behandling av kjønnsinkongruens anses ikke som konverteringsterapi etter loven her.

§ 3 Forbud mot å utføre konverteringsterapi

Den som utfører konverteringsterapi overfor en person under 18 år [ev. 16 år] straffes med bot eller fengsel i inntil 1 år. Uvitenhet om barnets riktige alder fører ikke til straffrihet hvis gjerningspersonen på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

På samme måte straffes den som utfører konverteringsterapi overfor en person over 18 år [ev. 16 år] dersom mottakeren ikke har samtykket eller det foreligger andre omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig. [I vurderingen av om det foreligger omstendigheter som gjør handlingen utilbørlig skal det særlig legges vekt på mottakerens

alder og modenhet, om mottakeren har vært utsatt for press eller er forledet til å gjennomgå konverteringsterapi, og om gjerningspersonen har misbrukt avhengighets-, tillits- eller maktforhold. Det skal også legges vekt på andre forhold som påvirker mottakerens evne til å forstå hva vedkommende har samtykket til.]

§ 4 Forbud mot å medvirke til at en person mottar konverteringsterapi

Den som ved utilbørlig press tvinger en annen til å motta konverteringsterapi straffes med bot eller fengsel i inntil 1 år. På samme måte straffes den som forleder en annen til å motta konverteringsterapi. Det er uten betydning om konverteringsterapien utføres i Norge eller utlandet.

[Den som på annen måte medvirker til at en person under 18 år [ev. 16 år] reiser til utlandet i den hensikt at personen der vil motta konverteringsterapi, straffes med bot eller fengsel i inntil [1 år] [6 måneder].]

§ 5 Foreldelse

Fristen for foreldelse av straffansvar etter §§ 4 og 5 er 2 år. Var fornærmede under 18 år da overtredelsen fant sted, regnes fristen fra den dagen vedkommende fyller 18 år.

§ 6 Ikraftsetting

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.



DEN NORSKE KYRKJA

Stavanger bispedømmeråd

| Sakshandsamar | Arkivkode | Arkivsak | Ugradert |
|---------------|-----------|------------|----------|
| Turid Tjessem | 571 | 21/02765-2 | |

| Saksnummer | Råd/utvalg | Møtedato |
|------------|-----------------------------------|------------|
| 59/21 | Stavanger bispedømmeråd 2020-2023 | 21.09.2021 |

Svar på høyring av endringar i gravplasslova og gravplassforskrifta

Vedlegg:

Høringsnotat - endringer i gravplassloven og gravplassforskriften

Saksorientering

Barne- og familiedepartementet leverte 2. juli 2021 eit forslag om endringar i gravplasslova og gravplassforskrifta, som no er sendt bispedømma på høyring.

I kapittel 5 er framlegget at gravplasstyresmakta (når ho er kommunal) skal hente inn synspunkt frå dei organa i Den norske kyrkja som saka vedkjem, ved utviding, endring og liknande på gravplass kring ei kyrkje.

5 Uttale frå kyrkjelege organ ved søknad om anlegg, utviding eller vesentleg endring av gravplass

5.1 Gjeldande rett

Gravplasslova § 4 gav opphavelig bispedømmerådet avgjerdsrett til å gi løyve til anlegg, utviding og anna av gravplass. Fordi gravplasstyresmakta stort sett er kyrkjeleg fellesråd, kunne ein leggje til grunn at det var dialog mellom organ i Den norske kyrkja tidleg i slike saker, mellom anna slik at det blei teke omsyn til kyrkjebygget i saker der gravplassen låg kring eller nær eit kyrkjebygg. Frå 2021 er det Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark som har avgjerdsrett etter gravplasslova § 4 første ledd.

5.2 Departementets vurdering

Nærare halvparten av dei 2200 gravplassane vi har i Noreg, ligg i tilknytning til ei kyrkje. Av desse ligg om lag 700 i tilknytning til ei freda eller listeført kyrkje. Langt dei fleste av desse gravplassane har kyrkjeleg fellesråd som lokal gravplasstyresmakt.

Gravplasslova § 4 stiller i dag krav om at kommunen skal ha slutta seg til søknad om anlegg og anna av gravplass. Føresegna stiller ikkje krav om at kommunen som gravplasstyresmakt skal ha dialog med Den norske kyrkja i slike saker. Når myndet til å gi løyve til anlegg, utviding og anna av gravplass etter lova § 4 no ligg til Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark, er det ingenting som rettsleg sikrar at kyrkjelege organ kan uttale seg der det til dømes skal gjerast vesentlege endringar på ein gravplass som ligg kring ei kyrkje, og der kommunen er gravplasstyresmakt.

Departementet har i rundskriv Q-6/2000 kapittel 3.5 og 4.4.2 omtala korleis statsforvaltaren og kyrkjelege og antikvariske styresmakter bør samarbeide ved byggje- og endringstiltak i uteområda til kyrkja. Omtalen regulerer likevel berre når det er krav om å innhente uttale frå kulturmiljøstyresmaktene, og vil derfor ikkje sikre at organ i Den norske kyrkja er høyrde i saker som blir omfatta av § 4.

Departementet meiner at kommunen som gravplasstyresmakt bør ha dialog med og innhente skriftleg uttale frå dei organa i Den norske kyrkja som saka vedkjem, som ved anlegg eller vesentleg endring og anna av gravplass som ligg i tilknytning til eit kyrkjebygg. Dermed kan Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark av saksdokumenta sjå kva som er meint om omsynet til mellom anna kyrkjebygg, felles tilkomstvegar, felles parkeringsplassar og etablerte gravplassar. Dette vil gjere sakshandsaminga meir effektiv og rettsleg sikre at tiltak som er omfatta av gravplasslova § 4, ikkje blir gjennomførte på ein gravplass som ligg i tilknytning til ei kyrkje, utan at kyrkjelege instansar har fått uttale seg.

For kommunen som gravplasstyresmakt vil det normalt vere Den norske kyrkja lokalt ein har dialog med, det vil seie kyrkjeleg fellesråd etter kyrkjeordninga. Det er opp til Den norske kyrkja sjølv å gi interne reglar om samordning i arealsaker.

5.3 Departementets forslag

Ny andre setning i gravplasslova § 4 første ledd skal lyde (gjeldande andre setning blir tredje setning):

Ligger gravplassen i tilknytning til kirkebygg, skal gravplassmyndigheten innhente uttalelse fra berørte organer i Den norske kirke.

5.4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Endringa vil ikkje ha vesentlege økonomiske og administrative konsekvensar.

Stiftsdirektøren tilrår at Stavanger bispedømmeråd gjev høyrings svar der ein støttar at det vert teken inn ei ny andre setning i gravplasslova § 4 første ledd:

Ligger gravplassen i tilknytning til kirkebygg, skal gravplassmyndigheten innhente uttalelse fra berørte organer i Den norske kirke.

Forslag til vedtak

Stavanger bispedømmeråd sender svar på høyring om endringar i gravplasslova og gravplassforskrifta i samsvar med saksframlegget og eventuelle endringar som vart gjort i møtet.

Høringsnotat om namneflytting, teieplikt osb. Endringar i gravplasslova og gravplassforskrifta

2. juli 2021. Høringsfrist 1. oktober 2021

Innhald

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Innleiing og samandrag | 5 |
| 1.1 | Hovudinnhald | 5 |
| 1.2 | Samandrag av forslaga i høyringsnotatet | 5 |
| 1.3 | Nylege regelendringar | 6 |
| 1.4 | Digitalisering..... | 7 |
| 1.5 | Om høring og kunngjering av gravplassvedtekter | 7 |
| 1.5.1 | Kunngjering på Lovdata | 7 |
| 1.5.2 | Om saksførebuing og høring av vedtektene | 8 |
| 2 | Arkivlova | 10 |
| 2.1 | Gjeldande rett..... | 10 |
| 2.2 | Departementets vurdering | 10 |
| 2.3 | Departementets forslag | 11 |
| 2.4 | Økonomiske og administrative konsekvensar..... | 11 |
| 3 | Teieplikt for tilsette på gravplassane og tilsette med oppgåver etter gravplasslova | 12 |
| 3.1 | Gjeldande rett..... | 12 |
| 3.2 | Departementets vurdering | 12 |
| 3.3 | Departementets forslag | 14 |
| 3.4 | Økonomiske og administrative konsekvensar..... | 14 |
| 4 | Kven handsamar klage på ei avgjerd gravplasstyresmakta har teke etter offentleglova. | 15 |
| 4.1 | Gjeldande rett..... | 15 |
| 4.2 | Departementets vurdering | 15 |
| 4.3 | Departementets forslag | 15 |
| 4.4 | Økonomiske og administrative konsekvensar..... | 15 |
| 5 | Uttale frå kyrkjelege organ ved søknad om anlegg, utviding eller vesentleg endring av gravplass..... | 16 |
| 5.1 | Gjeldande rett..... | 16 |
| 5.2 | Departementets vurdering | 16 |

| | | |
|-------|--|----|
| 5.3 | Departementets forslag | 16 |
| 5.4 | Økonomiske og administrative konsekvensar | 17 |
| 6 | Krav om medlemskap i gravplasslova § 22..... | 18 |
| 6.1 | Gjeldande rett..... | 18 |
| 6.2 | Departementets vurdering | 19 |
| 6.3 | Departementets forslag | 19 |
| 6.4 | Økonomiske og administrative konsekvensar | 19 |
| 7 | Nærare regulering av urnevegg..... | 20 |
| 7.1 | Bakgrunn. NOU 2014: 2 og høyringa i 2014..... | 20 |
| 7.2 | Nordisk rett..... | 21 |
| 7.2.1 | Sverige..... | 21 |
| 7.2.2 | Danmark | 21 |
| 7.2.3 | Finland | 22 |
| 7.3 | Departementets vurderingar | 23 |
| 7.3.1 | Fredingstid | 23 |
| 7.3.2 | Storleik og utforming av nisjane | 23 |
| 7.3.3 | Namn og data..... | 24 |
| 7.3.4 | Krav om at tekst og anna på minnesmerke skal vere sømmeleg..... | 24 |
| 7.4 | Departementets forslag | 24 |
| 7.5 | Økonomiske og administrative konsekvensar..... | 25 |
| 8 | Namneflytting | 26 |
| 8.1 | Innleiing..... | 26 |
| 8.2 | Gjeldande rett..... | 26 |
| 8.3 | Bakgrunn. Dispensasjonar frå departementet..... | 27 |
| 8.4 | Nordisk rett..... | 28 |
| 8.5 | Flytting av namn frå ordinær kiste- eller urnegrav til namna minnelund | 29 |
| 8.5.1 | Erfaringar med dispensasjon til å flytte namn til namna minnelund..... | 29 |
| 8.5.2 | Departementets vurdering | 31 |
| 8.5.3 | Departementets forslag | 34 |
| 8.6 | Namneflytting i særlege situasjonar..... | 34 |
| 8.6.1 | Innleiing..... | 34 |
| 8.6.2 | Flytting av namn til tom grav..... | 34 |
| 8.6.3 | Påføring av namn på avliden gravlagd i anonym grav | 34 |
| 8.6.4 | Påføring av namn frå grav som er sletta..... | 35 |
| 8.6.5 | Departementets vurdering | 35 |

| | | |
|--------|--|----|
| 8.7 | Økonomiske og administrative konsekvensar..... | 35 |
| 9 | Nedbryting i kistegrav | 37 |
| 9.1 | Bakgrunn..... | 37 |
| 9.1.1 | Nordisk rett..... | 37 |
| 9.2 | Utvida heimel til å stengje del av gravplass for kistegravlegging..... | 38 |
| 9.2.1 | Gjeldande rett..... | 38 |
| 9.2.2 | Departementets vurdering | 38 |
| 9.2.3 | Departementets forslag | 40 |
| 9.3 | Krav til massar ved lukking av opna kistegrav | 40 |
| 9.3.1 | Gjeldande rett..... | 40 |
| 9.3.2 | Departementets vurdering | 40 |
| 9.3.3 | Departementets forslag | 41 |
| 9.4 | Registrering av avvik..... | 41 |
| 9.4.1 | Gjeldande rett..... | 41 |
| 9.4.2 | Departementets vurdering | 41 |
| 9.4.3 | Departementets forslag | 41 |
| 9.5 | Økonomiske og administrative konsekvensar..... | 41 |
| 10 | Når festaren døyr..... | 43 |
| 10.1 | Gjeldande rett..... | 43 |
| 10.2 | NOU 2014: 2 og høyringa..... | 43 |
| 10.3 | Departementets vurdering | 44 |
| 10.4 | Departementets forslag | 45 |
| 10.5 | Økonomiske og administrative konsekvensar..... | 46 |
| 11 | Betaling for å fjerne gravminne | 47 |
| 11.1 | Gjeldande rett..... | 47 |
| 11.1.1 | Betaling for å fjerne gravminne..... | 47 |
| 11.1.2 | Blikk til sida: Plikt til å fjerne eit gravminne på grav utan ansvarleg? | 47 |
| 11.2 | NOU 2014: 2 | 47 |
| 11.3 | Departementets vurdering | 48 |
| 11.4 | Departementets forslag | 48 |
| 11.5 | Økonomiske og administrative konsekvensar..... | 49 |
| 12 | Heimel til å gi løyve til forsøk som avvik frå lova | 50 |
| 12.1 | Bakgrunn..... | 50 |
| 12.2 | Gjeldande rett..... | 50 |
| 12.2.1 | Tillatne gravferdsformer | 50 |

| | | |
|--------|---|----|
| 12.2.2 | Forsøk..... | 50 |
| 12.2.3 | Lovendring nødvendig..... | 50 |
| 12.2.4 | Lae-utvalet (NOU 2014: 2) | 50 |
| 12.2.5 | Svenske erfaringar med frysetørkingsteknologien og den private aktøren som fremja den | 51 |
| 12.3 | Departementets vurdering | 51 |
| 12.4 | Departementets forslag | 52 |

1 Innleiing og samandrag

1.1 Hovudinnhald

Departementet varsla i Prop. 1 S (2019–2020) at det ville «vurdere behovet for endringar i dei føresegnene som er gitte i medhald av gravferdslova». Meir generelt heiter det i budsjettproposisjonen at i takt med samfunnsutviklinga er det viktig stadig å sjå på behovet for å revidere regelverket, sjå side 120. Dette høyringsnotatet om endringar i gravplasslova og gravplassforskrifta handlar mellom anna om

- den forvaltningsmessige plasseringa av den lokale gravplasstyresmakta (arkivplikt, teieplikt og krav om medlemskap i Den norske kyrkja)
- høyring og kunngjering gravplassvedtekter
- urnevegg
- gravlegging ved vanskelege jordbottilhøve
- flytting av namn til namna minnelund
- forsøk med ny teknologi

Høyringsnotatet er disponert slik at forvaltningsrettslege spørsmål kjem først. Deretter kjem framlegg som har med forvaltninga av gravplassane å gjere, som namneflytting, og som har med drift av gravplassane å gjere, som dårlege jordbottilhøve.

Høyringsnotatet vil ikkje svare på alle forslaga i NOU 2014: 2 *Lik og likskap* eller alle innspel som kom i høyringa. Departementet vil arbeide vidare med sikte på at gravplasslovgivinga legg til rette for fleire alternativ i møte med eit meir mangfaldig samfunn og i møte med ein venta auke i talet på dødsfall dei neste tiåra. Eit tema departementet tek sikte på å vurdere i den samanhengen, er reglane om oskespreiing.

1.2 Samandrag av forslaga i høyringsnotatet

Kapittel 2 til 7 gjeld forvaltningsrettslege spørsmål. Nokre av framlegga er utløyste av ny trussamfunnslov frå januar 2021. I kapittel 2 er framlegget at arkivlova skal gjelde for gravplasstyresmakta slik ho gjorde medan dei kyrkjelege fellesråda blei regulerte av kyrkelova. I kapittel 3 er framlegget at dei tilsette på gravplassane og i gravplasstyresmakta skal ha lovfesta teieplikt slik dei hadde då forvaltningslova gjaldt direkte for dei kyrkjelege fellesråda. I kapittel 4 er framlegget at statsforvaltaren er klageinstans når gravplasstyresmakta gjer vedtak om innsyn etter offentleglova. Det blir her gjort framlegg om endring i offentlegforskrifta. I kapittel 5 er framlegget at gravplasstyresmakta (når ho er kommunal) skal hente inn synspunkt frå dei organa i Den norske kyrkja som saka vedkjem, ved utviding, endring og liknande på gravplass kring ei kyrkje. I kapittel 6 er framlegget å oppheve regelen om unntak frå det oppheva kravet om medlemskap i Den norske kyrkja for tilsette som arbeider med gravplassar. Den generelle reguleringa i likestillings- og diskrimineringslova er vurdert som tilstrekkeleg.

Kapittel 7 følgjer opp [Prop. 86 L \(2019–2020\)](#) og den nye føresegna om urnevegg med nærare reglar om korleis slik gravlegging skal gå føre seg, og naudsynte endringar i forskrifta.

Kapittel 8 gjeld namneflytting. Departementet ber om synspunkt på to alternative føresegner som tillèt namneflytting til namna minnelund.

Kapittel 9 gjeld nedbryting i kistegrav og eit framlegg om regelendringar for situasjonar der nedbrytinga tek lang tid.

Kapittel 10 og 11 følgjer opp to framlegg i NOU 2014: 2 om kven som skal kunne tre inn i festekontraktane til avlidne, og om fjerning av gravminne.

Kapittel 12 gjer framlegg om ein heimel til å gi løyve til forsøk med ny teknologi eller gravferdsformer, det vil seie nye måtar å bryte ned kister på. Framlegget er at berre gravplasstyresmakter kan søkje om slike forsøk.

1.3 Nylege regelendringar

I desember 2019 blei gravplassforskrifta § 35 endra slik at krematorium må føre opp bustadkommunen til den avlidne i kremasjonsregisteret. Dette legg til rette for at kremasjonsstatistikken for 2020 og seinare kan opplyse om kremasjonsprosent per kommune.

Stortinget vedtok i april 2020 endringar i gravplasslova, jf. [Prop. 130 L \(2018–2019\)](#) og [Innst. 208 L \(2019–2020\)](#). Mellom anna fekk lova nytt namn (gravplasslova) og organet med makt etter lova blei omtalt som *gravplassmyndigheten* (på nynorsk i høyringsnotatet her: gravplasstyresmakta). Oppgåvene til bispedømmeråda etter lova blei overførte til statsforvaltaren. Statsforvaltaren kan no overføre oppgåvene som lokal gravplasstyresmakt til kommunen utan krav om samtykke frå Den norske kyrkja lokalt. Departementet fekk heimel til å krevje opplysningar, det vil seie til å innhente statistikk. I samsvar med [Prop. 144 L \(2020–2021\)](#) har Stortinget retta ein feil i gravplasslova § 16 andre leddet andre setninga.

I samsvar med endringa av namnet på lova ble korttittelen på forskrifta endra til gravplassforskrifta. I forskrifta blei tilvisingane til lova endra slik at det står *gravplassloven*. *Kirkelig fellesråd* blei gjennomgåande erstatta med *gravplassmyndigheten*. Opphevinga av gravplassforskrifta § 38 om delegering til dagleg leiar tek til å gjelde frå 1. januar 2002.

I [Prop. 86 L \(2019–2020\)](#) foreslo departementet endringar i gravplasslova for å tillate urnevegg og for å likestille kremasjon og kistegravlegging juridisk, sjå òg [Innst. 313 L \(2019–2020\)](#). Departementet orienterte om endringane frå 1. januar i [brev 26. juni 2020](#).

Departementet la oppgåvene som bispedømmeråda har hatt etter gravplasslova, til Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark frå januar 2021. Alle statsforvaltarar vil handsame søknader om oskespreiing. Fagkompetansen og oppgåvene til gravplassrådgivaren (tidlegare kyrkjegardskonsulenten) er samla hos Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark. Kompetansen til å fremje motsegn i plansaker av omsyn til gravplassar blei flytta til statsforvaltaren saman med dei andre oppgåvene, jf. [vedlegg](#) til rundskriv H-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven* frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kompetansen biskopane hadde til å kome med motsegn i arealsaker om kyrkjer, er ikkje vidareført.

1.4 Digitalisering

Som ledd i oppfølginga av [digitaliseringsstrategien](#) til regjeringa har departementet sett i gang eit [forprosjekt for digitalisering av prosessen etter dødsfall](#). Dette blir ein del av Digitaliseringsdirektoratets arbeid med å digitalisere [livshendinga dødsfall og arv](#) (DOA) og vil innebere at ein ikkje lenger treng fylle ut det sokalla [begjæringsskjemaet](#).

1.5 Om høyring og kunngjering av gravplassvedtekter

1.5.1 Kunngjering på Lovdata

Hovudregelen er at forskrifter skal kunngjerast på Lovdata, jf. forvaltningslova § 38. Dette gjeld også lokale forskrifter. Forvaltningslovutvalet seier det slik ([NOU 2019: 5 punkt 31.5.5.2](#)): "Det er grunnleggende i en rettsstat at de rettsregler som anvendes, skal være kjent og tilgjengelige for allmennheten. Kunngjøringsplikten bidrar til å sikre dette."

Sjølv om forvaltningslova ikkje vil gjelde direkte for dei kyrkjelege fellesråda som organ etter 1. januar 2021, vil reglane i forvaltningslova gjelde når det blir dei som «treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift», jf. forvaltningslova § 1.

For «kirkegårdsvedtekter» blei det i 1973 gjort unntak frå kunngjeringsplikta, jf. brev 31. juli 1973 frå Statsministerens kontor til Kyrkje- og undervisningsdepartementet.¹ Det var tilstrekkeleg med kunngjering «i den eller de aviser hvor det er nødvendig for at vedtektene skal bli alminnelig kjent i vedkommende distrikt. Kunngjøringen kan begrenses til en kort omtale av vedtektene med opplysning om hvor de i sin helhet kan fåes eller finnes». Bakgrunnen for unntaket var truleg at vedtektene var relativt standardiserte, og at kunngjering i Norsk Lovtidend innebar nokså mykje arbeid og papir.

Statsministerens kontor har 24. mars 2021 stadfesta overfor departementet at «føringene gitt i brev 31. juli 1973 fra Statsministerens kontor til Kirke- og undervisningsdepartementet, ikke lenger er relevante». Departementet legg etter dette til grunn at gravplassvedtekter skal kunngjerast i samsvar med hovudreglane i forvaltningslova.

Departementet legg vidare til grunn at plikta til å kunngjere gravplassvedtekter på Lovdata vil gjelde for alle nye og endra vedtekter i samsvar med forvaltningslova § 38. Vedtektene skal vere godkjende av Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark før dei blir kunngjorde. Der berre delar av vedtektene blir endra, bør den lokale gravplastyresmakta likevel sørge for at heile dei lokale vedtektene blir vurdert av statsforvaltaren før kunngjeringa. Dermed kan ein unngå at eldre feil eller manglar blir kunngjorde på Lovdata.

Departementet oppmodar den lokale gravplastyresmakta til å leggje ut dei lokale gravplassforskriftene på nettsidene sine og å informere om viktige reglar og endringar der. Også kommunens nettsider kan nyttast for å informere, sjå kommunelova § 4-1.

Departementet ser for seg at det vil kunne vere praktisk å ha éi forskrift om gravplassane i kommunen, i motsetning til eigne forskrifter for kvar gravplass.

Forvaltningslova seier at ei forskrift skal kallast forskrift ved kunngjeringa, jf. fvl. § 38 første leddet bokstav d. Ved kunngjeringa skal tittelen såleis vere «Forskrift om gravplassvedtekt,

¹ Kompetansen til å gjere unntak frå kunngjeringsplikta i forvaltningslova § 38 ligg i dag i Justis- og beredskapsdepartementet.

Lillevik kommune, Austland». Gravplassvedtektene blir då kunngjorde slik ein gjer med politivedtektene: «Forskrift om politivedtekt, [kommune], [fylke]». Tittelen på forskrifta kan ikkje vere «Gravplassvedtekt» eller «Vedtekter for gravplassar i Lillevik kommune».

1.5.2 Om saksførebuing og høring av vedtektene

Forvaltningslova § 37 første ledd krev at saka er så godt opplyst som mogleg før avgjerda treffes. [Forvaltningslovutvalet](#) peika på grunnar til å bruke tid på å førebu forskrifter, sjå NOU 2019: 5 punkt 31.5.2.1:

Avhengig av saksfeltet og forskriftens innhold kan en forskrift ha minst like stor betydning og være like bestemmende for en enkeltperson som mange enkeltvedtak. I tillegg inngår forskrifter ofte som et ledd i samfunnsmessig styring for å nå bestemte mål.

Også ved forskrifter er bruken av tid og ressurser et mothensyn mot en omfattende utredningsplikt. At en forskrift vil gjelde for mange, gjør likevel at det er rimelig å bruke mer tid og ressurser på å utrede en forskrift enn et enkeltvedtak med tilsvarende innhold.

Departementet legg til grunn at gravplasstyresmaktene greier ut og gjer vurderingar av kva det er behov for å regulere og korleis. Det vil ikkje vere tilstrekkeleg å sende utkastet til mal på høring. Det må gjerast eigne vurderingar for kvar kommune av kva det er nødvendig å regulere. Ikkje alle endringar vil være like store og viktige, og kravet om høring bør derfor etter departementes syn gjelde vesentlege endringar. Terskelen for kva som er vesentleg, vil være opp til den lokale gravplasstyresmakta å avgjere.

Forvaltningslova § 37 seier at dei som forskrifta skal gjelde for, eller som ho elles får særlege verknader for, skal få uttale seg i forkant. Forvaltningslovutvalet skriv: "Høringen skal tjene til å opplyse saken, forberede berørte på hva som kan bli vedtatt, gi berørte mulighet for å påvirke saksutfallet, og bidra til å samordne regelverk og andre offentlige tiltak." (NOU 2019: 5 punkt 31.5.3.2). Forvaltningslova gir forvaltningsorganet fridom når det gjeld korleis dette skal gå føre seg, og kva fristen for å uttale seg skal vere. Desse nokså runde formuleringane om mellom anna «forhåndsvarsling» gir grunnlag for at forvaltningslovutvalet oppsummerer gjeldande rett slik at det gjeld ei plikt til høring (NOU 2019: 5 punkt 31.5.3):

Etter forvaltningsloven har forvaltningsorganet som hovedregel plikt til å foreta høring før en forskrift blir fastsatt, endret eller opphevd (§ 37 annet ledd). [...] I praksis skjer høringen på grunnlag av et forslag til forskrift med kommentarer, og høringsfristen varierer. Vanligvis er høringen skriftlig, men forvaltningsorganet kan samtykke i muntlige uttalelser eller at høringen skal foregå i et møte (§ 37 femte ledd).

Dei lokale forskriftene for gravplassane i kommunane er avgjerande for spørsmål som før eller seinare blir viktige for dei fleste. Derfor er det viktig at forskriftene er kjende og blir drøfta når dei skal endrast. Mellom anna kan spørsmålet om kva for gravplass ulike delar av kommunen høyrer til, dersom forskriftene har slike reglar, vere viktig for folk. Høringa gir òg høve til å spreie informasjon i forkant av at gravfelt eller gravplassar blir stengde for kistegravlegging, jf. kravet om å varsle festarar og rettshavarar i gravplassforskrifta § 5.

Fordi det meste av gravplassvedtektene vil ha karakter av forskrift, jf. forvaltningslova § 2, er det oftast tenleg at heile førebuinga og vedtaket følgjer krava i forvaltningslova kapittel VII. Når vedtektene for gravplassane blir vedtekne, bør saksframlegget gjere greie for og drøfte synspunkta som kom fram i høyringa.

2 Arkivlova

2.1 Gjeldande rett

Arkivlova krev at arkivmateriale skal takast vare på og berre kasserast i samsvar med bevarings- og kassasjonsreglar.² Arkivlova har ikkje eit funksjonelt avgrensa verkeområde, men gjeld berre visse typar organ. Etter at kyrkjelova blei oppheva 1. januar 2021 har ikkje dei kyrkjelege fellestråda hatt lovfesta arkivplikt når dei utøver makt eller løyser oppgåver etter gravplasslova, sjå [Prop. 130 L \(2018–2019\) punkt 20.5.7.](#)³ Fordi kommunane er nemnde i arkivlova § 2, gjeld lova for kommunane som har forvaltningsansvar etter gravplasslova. Arkivlova vil gjelde for arkivmateriale skapt i Den norske kyrkja lokalt medan ho var offentleg organ.

I høyringa av ny, felles trussamfunnslov ønskte [Arkiverket](#) at lova skulle slå fast at «Den norske kirke skal følge arkivlovens bestemmelser om offentlige arkiver». Departementet viste i proposisjonen til at arkivlova §§ 19 og 20 gir Arkiverket heimel til å gjere vedtak om at reglane om offentlege arkiv likevel skal gjelde, sjå [Prop. 130 L \(2018–2019\) punkt 20.5.7.](#) Kulturdepartementet har seinare opplyst at § 20 berre kan nyttast i det eit organ skiftar status, mellom anna frå statleg til privat, ikkje når det har gått ei tid etter statusskiftet.

I [kyrkjeordninga](#) som Kyrkjemøtet har vedteke, pålegg Den norske kyrkja seg sjølv å følgje arkivlova, sjå § 42.

2.2 Departementets vurdering

Gravlegging er ei offentleg teneste. Departementet tek utgangspunkt i at det er forskjell på om forvaltningsrettslege reglar blir fastsette av staten eller gjeld som internt regelverk fastsett av interne organ.

Etter departementets vurdering bør dei offentlegrettslege rammene for verksemda etter gravplasslova vere uttrykkjeleg regulerte. Dette gjeld òg krava om å ta vare på arkivmateriale for ettertida.

Departementet legg til grunn at delar av arkivmaterialet skapt av gravplasstyresmaktene har ein karakter som tilseier bevaring i ein nasjonal arkivinstitusjon. Gravkart, gravregister, kremasjonsregister og så bortetter vil vere interessant for mellom andre slektsforskarar og bør med tida vere tilgjengelege digitalt i nasjonale basar. Arkivlova har reglar om avlevering, altså om at Arkiverket tek over statleg arkivmateriale når det ikkje lenger er i bruk i verksemda. Det er verksemda som skapte materialet, som tek kostnadene ved å avlevere materialet, mellom anna tilrettelegging av data for avlevering. Arkiverket ber kostnadene ved langtidsbevaring av materialet. Utan lovregulering vil Arkiverket ikkje ha plikt til å ta imot materialet.

² Riksarkivarens vedtak av 1994 og rundskriv F-27-97 av 10. mars 1997 finn ein her: <https://www.arkivverket.no/for-arkiveiere/arkivavslutning-og-innlevering2/overforing-av-papirarkiver/veiledning-for-geistlige>

³ Sjå òg drøftinga i [Prop. 55 L \(2015–2016\)](#) punkt 3.8 og 4.2.2, då arkivlova blei teken inn i rekkja i kyrkjelova § 38 .

Å lovfeste at arkivlova skal gjelde for nokre av oppgåvene etter gravplasslova, kan i prinsippet innskrenke den fridommen trussamfunnslova gir Den norske kyrkja i dokumentasjonsforvaltninga. Fristillinga av Den norske kyrkja slettar likevel ikkje ut andre sektorpolitiske omsyn, til dømes at det bør vere dokumentert for ettertida kvar personar er gravlagde. Det er dessutan i samsvar med [kyrkjeordninga](#) som Kyrkjemøtet har vedteke, der Den norske kyrkja pålegg seg sjølv å følgje arkivlova, jf. § 42.

Når arkivlova skal gjelde for gravplasstyresmaktene, må dei kyrkjelege fellesråda framleis fastsetje rutinar for dokumentasjonsforvaltninga, bevaring og kassasjon i samsvar med bevarings- og kassasjonsreglane frå Arkivverket. Også krematoria vil framleis måtte følgje arkivlova, også dei som er organiserte som interkommunale selskap. Arkivverket gir rettleiing om arkivlova.

2.3 Departementets forslag

Gravplasslova § 23 første leddet ny andre setning skal lyde:

Arkivloven gjelder ved utøving av offentlig myndighet, utforming av gravkart og føring av gravregister og kremasjonsregister etter loven her.

2.4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Forslaget vidarefører det som gjaldt under kyrkjelova og har såleis ikkje økonomiske eller administrative konsekvensar.

3 Teieplikt for tilsette på gravplassane og tilsette med oppgåver etter gravplasslova

3.1 Gjeldande rett

Forvaltningslova gir generelle reglar om teieplikt. Fordi Den norske kyrkja ikkje lenger er eit offentleg organ, gjeld forvaltningslova i utgangspunktet ikkje for rettssubjektet Den norske kyrkja, dei kyrkjelege fellesråda eller sokna, sjå kyrkelova § 38 og drøftinga i [Prop. 130 L \(2018–2019\) punkt 20.5.7](#).⁴ Forvaltningslova vil likevel gjelde kvar gong dei kyrkjelege fellesråda eller andre organ i Den norske kyrkja «treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift», jf. fv. § 1 andre setninga.⁵ Forvaltningslova vil ikkje gjelde direkte når tilsette på gravplassane løyser andre oppgåver.

Gravplassforskrifta § 19 om gravregister har ein spesialregel i andre leddet om teieplikt, innsyn og personvern:

Gravregister er omfattet av lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), og retten til innsyn i registeret for den registrerte reguleres av personvernforordningen artikkel 15. Retten til innsyn for andre reguleres av offentleglova. Opplysninger om anonyme gravlegginger og personlige forhold er undergitt taushetsplikt, og registerføreren skal avgi skriftlig taushetserklæring.

Tilsette på gravplassane er ikkje omfatta av personkategoriane som er nemnde i straffelova § 211 om såkalla kallsmessig teieplikt.

Kyrkjemøtet har vedteke ei [kyrkjeordning](#) som i § 42 gir saksbehandlingsreglar: «Forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova gjelder for den virksomhet som drives av kirkelige organer.» Dette inneber at reglane om teieplikt i forvaltningslova gjeld som internt regelverk i Den norske kyrkja, ikkje som norsk lov.⁶

3.2 Departementets vurdering

Teieplikta inneber eit forbod mot å gjere opplysningar som er omfatta av teieplikt, kjende for utanforståande ved å fortelje om dei eller levere ut dokument som inneheld slike opplysningar, til utanforståande. Det er ikkje nok at ein lèt vere å bringe slike opplysningar vidare, ein må aktivt hindre at andre får kjennskap til opplysningane. Dette inneber mellom

⁴ Når Den norske kyrkja ikkje lenger er del av offentleg forvaltning, vil verksemda ikkje falle inn under Sivilombodsmannen, sjå Prop. 130 L (2018–2019) punkt 20.5.7. Innbyggjarane vil ikkje ha same grunnlag for å klage til ombodsmannen, men dette utelukkar ikkje at ombodsmannen vil sjå seg kompetent til å gå inn i ei sak som gjeld gravplassar.

⁵ Sjø Prop. 130 L (2018–2019) punkt 20.5.7: «Dersom kirkelige organer treffer enkeltvedtak eller forskrift, gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for behandlingen av slike saker. Dette er særlig aktuelt for vedtak i gravferdsforvaltningen, og det er foreslått at det videreføres regler om klageadgang i gravplassforvaltningen i samsvar med forvaltningslovens forutsetninger.» Departementet varsla at det vil kome tilbake til spørsmålet om føresegn om teieplikt i trussamfunnslova for prestar og det som før heitte «forstandarar», jf. punkt 21.8. Dette gjaldt ikkje gjeremål etter gravplasslova.

⁶ Sjø notatet https://kirken.no/globalassets/kirken.no/om-kirken/slik-styres-kirken/kirkeradet/2020/september/kr_70_1_20_h%C3%B8ringsdokument.pdf, som har ei drøfting av konsekvensane av brot på desse interne reglane.

anna plikt til å ta vare på opplysningar som er underlagde teieplikt, på ein trygg måte, slik at utanforståande ikkje får tilgang til dei.

Spørsmålet her er om det bør gjelde reglar om teieplikt for gjeremål etter gravplasslova som ikkje har samband med enkeltvedtak eller forskrift. Departementet oppfattar at tilsette på gravplassane og i dei kyrkjelege fellesråda har god rolleforståing og høg profesjonsetikk. Departementet er ikkje kjent med at personopplysningar om avlidne, etterlatne eller festarar blir spreidde.

Departementet meiner at oppgåvene etter gravplasslova er allmenne velferdstenester som bør vere ramma inn med lovpålagt teieplikt på lik linje med oppgåver som kommune og stat utfører. Lovforankra plikter er prinsipielt noko anna enn at Kyrkjemøtet pålegg organ i Den norske kyrkja lokalt å følge forvaltningslova. Departementet meiner derfor at gravplasslova bør innehalde reglar om teieplikt, slik at det også for denne sektoren er klart at det er Stortinget som har fastsett teieplikta.

Departementet gjer derfor framlegg om ei eiga føresegn som gjer det klart at reglane i forvaltningslova om teieplikt skal gjelde. Teieplikta vil ikkje berre gjelde for dei tilsette, men for alle som utfører teneste eller arbeid, både faste og mellombels tilsette tenestemenn, folkevalde og dei som utfører enkeltstående oppdrag for gravplastyresmakta, som private sakkunnige eller konsulentar. Til dømes vil ein ekstern IT-konsulent ha teieplikt etter forvaltningslova § 13 for opplysningar om personlege tilhøve og anna som vedkomande blir kjend med i samband med dette arbeidet. Gravplastyresmakta skal gjere slike eksterne oppdragstakarar kjende med teieplikta, jf. forvaltningslova § 13 c første leddet. Forvaltningslova vernar òg opplysningar om «tekniske innretningar og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold», men dette har neppe så mykje å seie på gravplasssektoren.

Gravplasslova gjeld for trussamfunnsgravplassar. Dermed vil teieplikta òg gjelde for arbeid eller oppdrag på trussamfunnsgravplassar, jf. trussamfunnslova § 21 andre setninga.

I NOU 1989: 7 blei anonym gravlegging omtalt på side 314 (sjå vedlegg 2). Ein såg føre seg som framtidig ordning for anonyme graver at «[d]et kan heller ikke opplyses om hvor i feltet den enkelte er gravlagt». Gravplassforskrifta § 19 andre leddet ser ut til å gå noko lenger, slik at fleire opplysningar er omfatta av teieplikta: «Opplysninger om anonyme gravlegginger og personlige forhold er undergitt taushetsplikt, (...)». Føresegna er ikkje endra sidan ho kom i 1997.

Departementet meiner det er grunn til å presisere kva som er omfatta av teieplikta etter § 19 andre leddet. Det kan vere gode grunnar til å gi opplysning om *at* ein person er gravlagd på gravplassen. Er grava sletta eller avlidne gravlagd anonymt, vil etterlatne eller andre ikkje finne noko gravminne. Det kan ha verdi for dei å vite at avlidne er gravlagd, og at dei ikkje treng å leite på andre gravplassar eller andre stader i landet. Vidare er det å velje anonym gravlegging ikkje uttrykk for tru eller livssyn. Departementet gjer derfor framlegg om endring i denne reguleringa slik at det berre er *plasseringa* av anonyme graver som omfatta av teieplikta. Fordi forvaltningslova vil gjelde, er det ikkje naudsynt å seie at personlege tilhøve er omfatta av teieplikta.

Fordi det er tale om ei presisering av rekkevidden av den lovfesta teieplikta, bør reguleringa stå i lova, ikkje i forskrifta. I forskrifta bli det dermed berre ståande att at registerføraren skal skrive under ei forsikring om å teie.

3.3 Departementets forslag

Gravplasslova § XX skal lyde:

§ XX Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid regulert i loven her, har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Plasseringen av anonyme graver er undergitt taushetsplikt

Gravplassforskrifta § 19 andre leddet tredje setninga skal lyde:

Registerføreren skal avgi skriftlig taushetserklæring.

3.4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Forslaget vidarefører det som gjaldt under kyrkjelova og har såleis ikkje økonomiske eller administrative konsekvensar.

4 Kven handsamar klage på ei avgjerd gravplasstyresmakta har teke etter offentleglova

4.1 Gjeldande rett

Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova) gjeld for andre rettssubjekt enn stat, fylkeskommune og kommune «i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift», jf. offentleglova § 2. Gravplasstyresmaktene vil mellom anna vere omfatta av offentleglova når dei fastset vedtektene for gravplassen (gravplasslova § 21) eller godkjenner gravminne (gravplassforskrifta § 25). Også ut frå internt kyrkjeleg regelverk er det fastsett at offentleglova skal gjelde for dei kyrkjelege fellesråda. Kyrkjeordninga § 42 andre leddet fastset at klager på vedtak eit kyrkjeleg fellesråd gjer etter offentleglova, blir handsama av bispedømmerrådet.

Offentleglova § 32, som gjeld klage på avslag om innsyn, fastset at «[a]vgjerder etter denne lova kan påklagast til det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket», jf. første setninga første leddet.

Gravplasslova § 24 har reglar om at enkeltvedtak som er gjorde av ei lokal gravplasstyresmakt «etter loven her eller etter regler i medhold av loven», kan påklagast til statsforvaltaren. Når ei lokal gravplasstyresmakt avslår ein søknad om innsyn etter offentleglova, er dette eit enkeltvedtak, men sidan det er eit enkeltvedtak etter offentleglova og ikkje gravplasslova, blir det uklart om reglane om klage i gravplasslova § 24 gjeld, eller om det er reglane om klage i kyrkjeordninga § 42 som gjeld.

4.2 Departementets vurdering

Departementet meiner at det bør vere uttrykkjeleg regulert kva for organ som skal handsame ein klage på ei avgjerd etter offentleglova gjord av det kyrkjelege fellesrådet som gravplasstyresmakt. Det er høve til å gi forskrift om kva organ som er klageinstans for avgjerder av rettssubjekt som er omfatta av offentleglova § 2 første leddet bokstav b, jf. offentleglova § 32 første leddet femte setninga. Departementet meiner at statsforvaltaren bør vere klageinstans, slik som for dei kommunane som har teke over oppgåva som gravplasstyresmakt, og slik som klageretten er regulert i gravplasslova elles. Departementet tek sikte på å leggje oppgåva med å handsame slike klager til Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark.

4.3 Departementets forslag

Forskrift 17. oktober 2008 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta) § 11 nytt fjerde ledd skal lyde (gjeldande fjerde og femte ledd blir femte og sjette ledd):

Avgjerder etter offentleglova tekne av lokal gravplasstyresmakt, jf. gravplasslova § 23, kan påklagast til Statsforvaltaren.

4.4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Gravplasstyresmaktene tek få avgjerder etter offentleglova, og det er derfor få klager. Dei økonomiske og administrative konsekvensane av endringa er tilsvarende små.

5 Uttale frå kyrkjelege organ ved søknad om anlegg, utviding eller vesentleg endring av gravplass

5.1 Gjeldande rett

Gravplasslova § 4 gav opphaveleg bispedømmerådet avgjerdsrett til å gi løyve til anlegg, utviding og anna av gravplass. Fordi gravplasstyresmakta stort sett er kyrkjeleg fellesråd, kunne ein leggje til grunn at det var dialog mellom organ i Den norske kyrkja tidleg i slike saker, mellom anna slik at det blei teke omsyn til kyrkjebygget i saker der gravplassen låg kring eller nær eit kyrkjebygg. Frå 2021 er det Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark som har avgjerdsrett etter gravplasslova § 4 første ledd.

5.2 Departementets vurdering

Nærare halvparten av dei 2200 gravplassane vi har i Noreg, ligg i tilknytning til ei kyrkje. Av desse ligg om lag 700 i tilknytning til ei freda eller listeført kyrkje. Langt dei fleste av desse gravplassane har kyrkjeleg fellesråd som lokal gravplasstyresmakt.

Gravplasslova § 4 stiller i dag krav om at kommunen skal ha slutta seg til søknad om anlegg og anna av gravplass. Føresegna stiller ikkje krav om at kommunen som gravplasstyresmakt skal ha dialog med Den norske kyrkja i slike saker. Når myndet til å gi løyve til anlegg, utviding og anna av gravplass etter lova § 4 no ligg til Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark, er det ingenting som rettsleg sikrar at kyrkjelege organ kan uttale seg der det til dømes skal gjerast vesentlege endringar på ein gravplass som ligg kring ei kyrkje, og der kommunen er gravplasstyresmakt.

Departementet har i rundskriv Q-6/2000 kapittel 3.5 og 4.4.2 omtala korleis statsforvaltaren og kyrkjelege og antikvariske styresmakter bør samarbeide ved bygge- og endringstiltak i uteområda til kyrkja. Omtalen regulerer likevel berre når det er krav om å innhente uttale frå kulturmiljøstyresmaktene, og vil derfor ikkje sikre at organ i Den norske kyrkja er høyrde i saker som blir omfatta av § 4.

Departementet meiner at kommunen som gravplasstyresmakt bør ha dialog med og innhente skriftleg uttale frå dei organa i Den norske kyrkja som saka vedkjem, som ved anlegg eller vesentleg endring og anna av gravplass som ligg i tilknytning til eit kyrkjebygg. Dermed kan Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark av saksdokumenta sjå kva som er meint om omsynet til mellom anna kyrkjebygg, felles tilkomstvegar, felles parkeringsplassar og etablerte gravplassar. Dette vil gjere sakshandsaminga meir effektiv og rettsleg sikre at tiltak som er omfatta av gravplasslova § 4, ikkje blir gjennomførte på ein gravplass som ligg i tilknytning til ei kyrkje, utan at kyrkjelege instansar har fått uttale seg.

For kommunen som gravplasstyresmakt vil det normalt vere Den norske kyrkja lokalt ein har dialog med, det vil seie kyrkjeleg fellesråd etter kyrkjeordninga. Det er opp til Den norske kyrkja sjølv å gi interne reglar om samordning i arealsaker.

5.3 Departementets forslag

Ny andre setning i gravplasslova § 4 første ledd skal lyde (gjeldande andre setning blir tredje setning):

Ligger gravplassen i tilknytning til kirkebygg, skal gravplassmyndigheten innhente uttalelse fra berørte organer i Den norske kirke.

5.4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Endringa vil ikkje ha vesentlege økonomiske og administrative konsekvensar.

6 Krav om medlemskap i gravplasslova § 22

6.1 Gjeldande rett

Kyrkjelova § 29 kravde at kyrkjeleg tilsette skulle vere medlem av Den norske kyrkja. Fordi oppgåvene etter gravplasslova blir løyste på vegner av det offentlege, gjer i dag gravplasslova § 22 unntak frå kravet om medlemskap i Den norske kyrkja for tilsette i kyrkjelege fellesråd «med arbeidsoppgaver alene knyttet til gravplass, gravkapell og krematorium». Kravet om medlemskap er ikkje ført vidare i trussamfunnslova, jf. Prop. 130 L (2018–2019). Gravplasslova § 22 var ikkje tema i NOU 2014: 2 *Lik og likskap*, i Kulturdepartementets høyringsnotat i 2017 eller i Prop. 130 L (2018–2019).

Likestillings- og diskrimineringslova § 6 forbyr diskriminering (forskjellsbehandling) på grunn av religion eller livssyn. § 9 i lova opnar likevel for forskjellsbehandling på grunn av religion eller livssyn dersom dette har eit sakleg formål, er naudsynt for å oppnå formålet og ikkje er uforholdsmessig inngripande overfor den eller dei som blir forskjellsbehandla. § 30 tredje ledd opnar for å be om opplysningar om religion eller livssyn i tilsetjingsprosessen:

Innhenting av opplysningar om søkerens samlivsform, religion eller livssyn er tillatt hvis virksomheten har som formål å fremme bestemte livssyn eller religiøse syn, og arbeidstakers stilling vil ha betydning for å gjennomføre formålet. Dersom slike opplysningar vil bli krevet, må dette oppgis i utlysningen av stillingen.

KA Arbeidsgivarorganisasjon for kyrkjelege verksemder skriv i sitt [rundskriv 1/2018](#) *Diskrimineringslovgivningen*:

Ved tilsetjing i stillinger som har nær tilknytning til religionsutøvelsen i Den norske kirke, er det i tillegg til dette saklig grunnlag for å innhente og legge vekt på opplysningar om hvordan den aktuelle søker stiller seg til teologiske spørsmål. Det må foretas en konkret vurdering av hver enkelt stilling og arbeidsoppgavene som er lagt til den. Tilsettingsorganet vil måtte kunne begrunne behovet for dette i det enkelte tilfellet og om nødvendig kunne bevise at den er saklig, nødvendig og forholdsmessig.⁷

Kyrkjemøtet vedtok våren 2019 ei [kyrkjeordning](#) som fører vidare store delar av kyrkjelova. Den vedtekne § 40 i kyrkjeordninga lyder:

Kirkelige ombud skal være medlem av Den norske kirke. Biskopen kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det. For nasjonale ombud er preses i Bispemøtet dispensasjonsmyndighet.

Ved tilsetjing i kirkelige stillinger som er av betydning for å virkeliggjøre Den norske kirkes formål, skal tilsettingsmyndigheten oppstille krav om medlemskap i Den norske kirke i tråd med adgangen til dette i likestillings- og diskrimineringsloven § 9, jf. § 30. Det skal oppgis i utlysningen av stillingen at medlemskap kreves. Biskopen kan gi

⁷ Sitatet er frå side 33. Regelen er omtalt på side 33–34 og 41–42.

dispensasjon fra tilsettingsmyndighetens plikt til å oppstille slikt krav til medlemskap når særlige grunner tilsier det.

6.2 Departementets vurdering

Gravplassane er allmenne og skal forvaltast slik at ordningane i hovudsak er felles for alle. Gravplasslova legg offentlege oppgåver til eit trussamfunn, sjå omtale i Prop. 130 L (2018–2019) punkt 22.1 og 22.6.1. Departementet legg til grunn at arbeid på gravplass, gravkapell og krematorium ikkje vil ha noko å seie for verkeleggjeringa av det religiøse formålet til Den norske kyrkja. Dermed kan dei kyrkjelege fellesråda etter likestillings- og diskrimineringslova § 30 ikkje stille krav om at tilsette med slike oppgåver skal vere medlemmer av Den norske kyrkja.

6.3 Departementets forslag

Departementet foreslår at gravplasslova § 22 blir oppheva. Likestillings- og diskrimineringslova vil då setje rammene for tilsetjing i stillingar som kombinerer oppgåver på gravplass/krematorium og i kyrkja (til dømes kyrkjetenar, vaktmeister, reinhaldar). Departementet legg til grunn at praktiseringa av gravplasslova § 22 i dei kyrkjelege fellesråda har vore i samsvar med likestillings- og diskrimineringslova § 30. Opphevinga inneber dermed inga endring av gjeldande rett.

6.4 Økonomiske og administrative konsekvensar

Endringa vil truleg ikkje ha økonomiske og administrative konsekvensar.

7 Nærare regulering av urnevegg

7.1 Bakgrunn. NOU 2014: 2 og høyringa i 2014

Stortinget vedtok 8. juni 2020 å opne for urnevegg, jf. [Innst. 313 I \(2019–2020\)](#) og [Prop. 86 L \(2019–2020\)](#). Gravlegging i urnevegg vil seie at oskeurna blir oppbevart eller mura inn i ein lukka nisje i ein vegg eller eit byggverk.⁸ Namn og data på den avlidne står normalt utanpå nisen. Ein urnevegg kan stå både inne og ute.

Formålet med lovendringa var at gravplasslovgivinga skal leggje til rette for fleire alternativ i møte med eit meir mangfaldig samfunn og i møte med ein venta auke i talet på dødsfall dei neste tiåra. Departementet understreka i proposisjonen at den lokale gravplasstyresmakta vil stå fritt til å byggje eller la vere å byggje urnevegg.

Opninga for urnevegg i lova kjem fram av § 21, som er ein heimel om avgifter. Det er derfor behov for nærare regulering av utforminga urnevegger. Det er òg behov for reglar om urna og om kva som skal skje etter at fredingstida og eventuelt festeperioden er over. Forskrifta vil ha heimel i gravplasslova § 26.

Denne forma for gravlegging i to omgangar – første gong ved innsetjing i urnevæggen og andre gong ved nedsetjing i jorda – inneber ikkje brot på gravfreden. Hovudprinsippet skal framleis vere at oska skal i jorda, til dømes ved nedsetjing i anonym urnegrav eller minnelund. Dette stadiet vil ikkje innebere medverknad eller deltaking frå dei etterlatne. Departementet varsla at det vil vurdere om det unntaksvis kan givast høve til urnevegg som endeleg gravlegging dersom behovet er grunnleggjande religiøst, til dømes for buddhistmunkar, jf. *Innst. O. nr. 46 (1995–1996)* side 31.

Lae-utvalet utforma eit forslag til forskriftsregulering av gravlegging i urnevegg, sjå NOU 2014: 2 punkt 11.4. Bergen kyrkjelege fellesråd uttalte i høyringa av NOU-en:

BKF ser ingen betenkeligheter ved å gi mulighet for vidare leie av urneplass i kolumbarium eller navnet minnelund, så lenge det er noen som ønsker å ta det ansvaret. Ut fra prinsippet om at en grav bare bør bestå så lenge det fortsatt er noen i levende live som husker avdøde, kan det være nærliggende å tenke seg en maksimal leietid på 20 år etter utløpet av den betalingsfrie perioden. I dag opplever gravplassforvaltningen ofte at langtidsfeste av graver handler mye om å sikre mulighet for gravlegging på akkurat det stedet, på den gravplassen; tanken om å «hvile i samme grav». Dette aspektet forsvinner både i kolumbarium og i navnet minnelund, og man vil ikke ha den samme beveggrunn for lange leieperioder.

I Narvik har ein frå gammalt av ein urnemur. I [vedtektene](#) frå 2019 er urnemuren regulert slik:

Navneplatene skal være av stein. Sterke farger (marmor) tillates ikke. Platene bestilles og betales av ansvarlig for graven / fester. Urner skal være av ikke forgjengelig materiale. Åpning av nisje som tidligere er tatt i bruk, skal skje like i forkant av ny

⁸ Kirsten G. Lunde har gitt ein kort omtale av «Kolumbarium – oppbevaring av askeurner i lukkede nisjer» på side 88–89 i heftet [Kremasjon og gravformer for aske](#) (2017).

innsetting. Åpen nisje skal være under tilsyn. Lukking av nisjen skal skje straks etter innsetting. Platen skal limes eller boltes fast. Når gravstedet, av ulike årsaker, slettes, skal asken gravsettes i åpent grav eller anonym grav. Det skal ikke registreres hvor. Tomme urner og kremasjonsbrikke destrueres. Maksimalt 6 urner kan gravsettes i en nisje. [...]

Gravsted i urnemuren kan ikke beplantes/pyntes.

7.2 Nordisk rett

7.2.1 Sverige

Ifølgje bransjeorganisasjonen Sveriges kyrkogårds- og krematorieförbund (SKKF) finst det i overkant av 40 kolumbarium i Sverige, men ikkje tal for kor ofte dei blir nytta. Det er langt mellom nye kolumbarium.

Den svenske gravplasslova gjer unntak frå den generelle regelen om gravfred for kolumbarium, sjå [begravningslag](#) 6 kap. 3 § (*lag 1999:306*):

Trots det som sägs i 1 § får huvudmannen för begravningsverksamheten eller den som annars förvaltar en allmän begravningsplats ta ut aska som har gravsatts i ett utrymme i ett kolumbarium eller en urnmur där gravrätten har upphört.

Askan skall i så fall grävas ned inom begravningsplatsen eller inom någon annan närbelägen begravningsplats.

Dette inneber at gravlegging av oska etter fredingstida eller festeperioden ikkje er eit brot på den uttrykkjelege regelen om gravfred. Norsk rett har ikkje nokon slik uttrykkjeleg regel om gravfred. Etter svensk rett skal oskeurna gravleggjast på same eller nærliggjande gravplass. Ifølgje SKKF er det eit råd at urna som blir nytta i eit kolumbarium, skal vere uforgjengeleg og nisjen skal vere mogleg å låse. Vidare skal oskeurna etter tida i kolumbariet ikkje gravleggjast på anonym urnelund (minnelund).

7.2.2 Danmark

Den danske [lov om begravelse og ligbrænding](#) slår i § 3 andre ledd fast at hovudregelen er at oskeurner blir sette ned på gravplassen, men opnar for at urnen «anbringes på et andet sted, der er godkendt af kirkeministeren». Lova har ingen reglar om kolumbarium, til dømes om fredingstid.⁹ Ei [forskrift frå 1975](#) gir enkelte reglar:

§ 12. Kister og askeurner skal jordfæstes på folkekirkens kirkegårde eller andre af kirkeministeriet godkendte begravelsespladser. Askeurner kan dog nedsættes eller anbringes på andet af kirkeministeriet dertil godkendt sted. Jordfæstelse af aske kan ske uden brug af urne. Med kirkeministeriets tilladelse kan der forholdes med asken på anden sømmelig måde, når der foreligger et bestemt udtalt ønske herom fra afdøde.

⁹ Vi byggjer her på opplysningar frå Marjun Egholm i Kirkeministeriet.

§ 13. Henvendelse om foretagelse af jordfæstelse og om erhvervelse eller fornyelse af gravsted rettes til bestyrelsen for den kirkegård, hvor afdødes kiste eller urne ønskes jordfæstet. Henvendelse om foretagelse af ligbrænding og om anbringelse af urne i kolumbarium rettes til krematoriets bestyrelse. [...]

I eit [rundskriv frå 1975](#) heiter det at departementet gir løyve til å etablere kolumbarium. Dessutan «kan urner anbringes i gravkamre på kirkegårde, hvor dette er hjemlet i kirkegårdsvedtægten eller tillades af kirkegårdsbestyrelsen». I eit anna rundskriv frå same år er det fastsett at urner til bruk i urnevegg skal vere av «brændt ler, sten, bronze eller andet holdbart materiale».¹⁰

I ei [rettleiing frå 2018](#) heiter det:

Kirkeministeriet har altid meddelt afslag på ansøgninger om tilladelse til anbringelse af askeurner i hjemmet, da en sådan anbringelse vil kunne indebære en tilsidesættelse af de etiske hensyn, der ligger til grund for begravelseslovens bestemmelser. Er ønsket om opbevaring i hjemmet for eksempel begrundet i ønsket om til sin tid at kunne anbringe asken i en urne sammen med længstlevende ægtefælles aske, kan der enten peges på muligheden for at anbringe urnen i et kolumbarium eller anbringelse i et gravsted med henblik på opgravning og sammenblanding med længstlevendes aske ved længstlevendes død.

Dette opnar for mellombels plassering av urne i urnevegg. Nærare reglar er truleg gitt i vedtekter for gravplassane der det er urnevegger.

7.2.3 Finland¹¹

I hovudstadsregionen i Finland finst det åtte kolumbarium. Det eldste er frå 1926 og det nyaste frå 2004. I heile Finland finst det 20 krematorium, og to er under planlegging. Det manglar eit samla regelverk for oppføring av kolumbarium. Ulik tolking av lova hjå regionale styresmakter gjer det vanskelegare å føre opp kolumbarium enn før.

I [begravningslagen 18 §](#) (i kapittelet om krematorium og kremering) er hovudregelen: «Huvudmannen för ett krematorium får lämna ut aska endast för att gravsättas eller för att på ett annat bestående sätt placera den på en plats.» Historisk har kolumbarium blitt rekna som ein slik permanent måte å plassere oskeurna på.

Gravplassar skal i Finland godkjennast av lokale, regionale og kyrkjelege styresmakter. [Kyrkolagen](#) har eit eige kapittel om gravplassar og stiller mellom anna krav om planar over gravplassen, sjå § 8. [Kyrkkoordiningen](#) gir nærare reglar om drift av gravplassar. § 6 gjer greie for kva som skal stå i ein gravplassplan som ligg til grunn for godkjenninga.

¹⁰ Cirkulære nr. 221 af 1. december 1975 om udførelse af ligbrænding

¹¹ I Finland blir dei allmenne gravplassane forvalta av den evangelisk-lutherske kyrkja. Dei ortodokse og dei katolske kyrkjelydane forvaltar sine eigne gravplassar med tilskot frå staten. Dei muslimske gravfelta ligg inntil gravplassane forvalta av den evangelisk-lutherske kyrkja og blir forvalta av ho.

Fredingstida i urnevegg er minst 15 år. I lokale forskrifter kan soknet fastsetje lengre fredingstid. Når fredings- og festetida er ute, blir oska gravlagd på den same gravplassen.¹²

7.3 Departementets vurderingar

7.3.1 Fredingstid

Stortingskomiteen føresette i innstillinga si, slik departementet gjorde i proposisjonen, at det skal vere ei fredingstid i nisjen i urneveggen, men òg at det ikkje inneber brot på gravfreden når urna blir teken ut av nisjen og gravlagd.¹³ Lovendringa i gravplasslova § 21 andre leddet seier ikkje uttrykkeleg noko om dette, men gravplasslova § 8 seier at minste fredingstid er 20 år. Dette vil òg gjelde for urnevegg.

Etter fredingstida og utløpet av eventuell festeperiode er framlegget at urna blir gravlagd anonymt innanfor kommunen. Ei ordinær anonym urnegrav kan nyttast, og det er derfor ikkje eit vilkår for å ha urnevegg at det er etablert namna eller anonym minnelund i kommunen. Urna kan gravleggjast på namna minnelund dersom det ikkje blir sett opp namneplate.

Bergen kyrkjelege fellesråd meinte i høyringa i 2014 at festeperioden i urnevegger (etter fredingstida) burde vere avgrensa til 20 år utan rett til forlenging. Departementet meiner at regelverket bør leggje til rette for at urnevegg kan opplevast som eit fullverdig alternativ til urnegrav og namna minnelund. For etterlatne kan det vere ønskeleg å velje type grav i samband med dødsfallet utan å måtte ta stilling til ønskt maksimal festetid. Ved dødsfallet vil det vere mange val å gjere, og kapasiteten til å kjenne på behov 40 år inn i framtida, kan vere avgrensa. Dersom urnevegg skulle vere einaste gravtype underkasta ein statleg regel om maksimal festetid på 20 år, ville urnevegg framstå som eit mindre attraktivt alternativ. Departementet foreslår derfor ikkje ei grense på fredingstida.

7.3.2 Storleik og utforming av nisjane

Departementet meiner det ikkje er behov for nasjonale reglar om storleiken på nisjane. Gravplassforskrifta § 14 første ledd bør derfor ikkje gjelde i urnevegg. Det vil gi gravplastyresmakta fridom til å utforme nisjane, mellom anna til å gi reglar i vedtektene om fleire urner kan plasserast i same nisje. Ved ny gravlegging av fleire urner i same nisje i fredingstida, vil gravplassforskrifta § 16 innebere at det blir ny periode utan festeavgift.

Kravet om minst 0,5 meter jordoverdekking og jord på alle kantar i gravplassforskrifta § 14 andre leddet kan ikkje gjelde i urnevegg.

Urneveggen skal stå på ein gravplass. Dette utelukkar ikkje at ein ny gravplass berre har urnevegg (ikkje kiste- og urnegraver), men gravplassen må vere godkjend etter gravplasslova § 4. Gravplassar som til dømes berre har urnevegg og minnelund for urnegraver, krev svært avgrensa areal og kan vere eit alternativ ved til dømes mindre kapell og krematorium. Urnevegg kan òg stå på gravplass godkjend etter trussamfunnslova § 21. At

¹² Opplysningar frå Harri Palo i Kyrkostyrelsen i Evangelisk-Lutherska Kyrkan i Finland.

¹³ Innst. 313 L (2019–2020): «Denne formen for gravlegging i to omganger – første gang ved innsetting i urneveggen og andre gang ved nedsetting i jorden – innebærer ikke brudd på gravfreden. Departementet foreslår å forskriftsfeste hva som skal skje etter at fredningstiden og eventuelt festeperioden er over.»

urnevegg skal stå på gravplass, kan ikkje gjelde fullt ut dersom det blir søkt om urnevegg innomhus, til dømes i kyrkjer tekne ut av bruk eller i tempel og seremonirom i vanleg bruk.¹⁴ I slike tilfelle må ein søkje departementet om dispensasjon, jf. gravplassforskrifta § 39.

Urnene skal ikkje vere tilgjengelege. Derfor skal nisjane vere lukka. Det er ikkje nødvendig å stille krav til korleis nisjane blir lukka. Gravplasstyresmakter som ønskjer å ta i bruk historiske urnevegger innomhus eller av andre grunner ikkje vil lukke nisjane, kan søkje departementet om dispensasjon, jf. gravplassforskrifta § 39.

Departementet meiner at det heller ikkje er nødvendig å setje frist for når gravplasstyresmakta skal gravleggje oska i jorda etter utløpet av festeperioden eller fredingstida i urnevæggen.

7.3.3 Namn og data

Nisjane i ein urnevegg skal vere lukka. Utanpå kan namn og data på avlidne stå, eventuelt saman med symbol eller tekst i samsvar med lova og dei lokale gravplassforskriftene. Utforminga skal godkjennast av gravplasstyresmakta, jf. gravplassforskrifta § 25. Forslaget opnar ikkje for å gravleggje anonymt i urnevegg.

7.3.4 Krav om at tekst og anna på minnesmerke skal vere sømmeleg

Kravet om at tekst, fotografi, dekor og symbolbruk skal vere sømmeleg, gjeld etter ordlyden i gravplassforskrifta § 21 første leddet første setninga berre gravminne. Etter departementets vurdering bør dette kravet òg gjelde ved utforminga av minnesmerke og urnevegger og ved utforminga av namneplatene som blir festa på desse. I gravplassvedtektene kan gravplasstyresmakta fastsetje at det ikkje kan vere symbol i tillegg til namn og data.

Kravet om godkjenning av gravminne i gravplassforskrifta § 25 første ledd gjeld gravminne og bør ikkje gjelde namneplater. Sakshandsaming av kvar namneplate er ikkje naudsynt og lite effektiv bruk av ressursane. Ev. reaksjonar på brot på kravet i gravplassforskrifta § 21 første ledd om sømmeleg tekst på namneplate, må dermed kome i etterkant.

7.4 Departementets forslag

Etablering av urnevegg vil vere ei vesentleg endring av gravplassen som skal ha tilslutning frå kommunen og godkjenning frå statsforvaltaren, jf. gravplasslova § 4 første leddet.

Fredingstida er den same som for urnegraver. Å opne nisjen og å gravleggje oska etter fredingstida, er ikkje brot på gravfreden. Dei etterlatne deltek ikkje ved denne gravlegginga og har ingen innverknad på kvar, når eller korleis oska blir gravlagd. Plasseringa på minnelunden er berre kjend for den lokale gravplasstyresmakta.

Gravplassforskrifta § 14 nytt tredje ledd skal lyde (gjeldande tredje ledd blir fjerde ledd):

Første og andre ledd gjelder ikke i urnevegg.

Gravplassforskrifta § 15a skal lyde:

¹⁴ Sjå Innst. O. nr. 46 (1995–1996) side 31 og omtalen i [Prop. 86 L \(2019–2020\) punkt 3.2.1.](#)

§ 15a. Anonym minnelund, navnet minnelund og urnevegg

Med minnelund forstås gravfelt på gravplass uten adgang til gravminne knyttet til den enkelte grav. § 13 første ledd og § 15 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for grav i anonym og navnet minnelund. *Med urnevegg forstås vegg eller byggverk på gravplass med plass til askeurne i lukkede nisjer.*

Gravens plassering på anonym minnelund er bare kjent for *gravplassmyndigheten*. Plassering av grav på navnet minnelund kan gjøres kjent. Anonym og navnet minnelund skal plasseres i atskilte gravfelt.

Ved anonym minnelund kan det plasseres minnesmerke. Ved navnet minnelund skal det plasseres minnesmerke med navn og data på de gravlagte. *På urnevegg skal navn og data på de gravlagte stå utenpå den enkelte nisje. Dersom graven ikke festes etter fredningstidens utløp, gravlegges aske fra urnevegg anonymt på gravplass i kommunen.*

Grav på anonym minnelund har ingen ansvarlig. På navnet minnelund og i urnevegg kan grav festes når det har gått 20 år etter gravleggingen. Nærmere bestemmelser gis i gravplassens vedtekter.

Gravplassforskrifta § 21 første leddet første setninga skal lyde:

Tekst, fotografi, dekor og symbolbruk på gravminne, *minnesmerke og urnevegg* skal være sømmelig, og det *navnet* som settes *på*, skal være identisk med navnet på den som er gravlagt.¹⁵

Gravplassforskrifta § 31 første leddet ny andre setning skal lyde:

Urne som gravlegges i urnevegg, skal tåle oppbevaring i 100 år.

7.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Det er opp til den enkelte gravplasstyresmakt å avgjere om ein ønskjer å etablere urnevegg eller ikkje. Utgiftene ein lokalt har til å byggje urnevegg, fell inn under kommunens finansieringsansvar etter gravplasslova § 3. Økonomiske og administrative konsekvensar bør greiast ut av gravplasstyresmakter som vurderer å etablere urnevegg. Forslaga til regelendingar her gir spelerom i val av oskeurne og utforming av urneveggen.

Gravplasslova gir frå nyttår heimel til å få dekt ein del av kostnadene av dei etterlatne. Avgifta blir fastsett av kommunen etter forslag frå gravplasstyresmakta. Urnevegg krev avgrensa med areal på gravplassen. Gjenbruk av nisjane kan over tid føre til at gravplasstyresmakta får dekt meir enn kostnadene ved å etablere urneveggen.

¹⁵ Endringane i den andre leddsetninga er berre korrektur.

8 Namneflytting

8.1 Innleiing

Namnet på eit gravminne skal gi informasjon om den avlidne i grava. Det same gjeld i namna minnelundar: Namneplatene seier kven som er gravlagd der. Etter fredingstida (når leivningane er brotne ned) kan namnet bli ståande dersom etterlatne vil feste grava. Samsvar mellom gravinnhaldet og namnet på gravminnet eller minnesmerket er grunnleggjande i norsk gravplasskultur.

Reglane om namneflytting i gravplassforskrifta § 21 andre leddet fører til at det ikkje alltid er samsvar mellom gravinnhald og namnet over jorda. Føresegna tillèt at gravplasstyresmakta etter søknad kan gi løyve til at namnet blir sett opp på eit anna gravminne og samstundes sletta frå gravminnet der leivningane ligg.

Omgrepet symbolsk flytting har vore brukt fordi flytting av namnet var eit alternativ til å flytte kista eller urna fysisk etter gravlegginga. Etter departementets vurdering er uttrykket *namneflytting* lettare å forstå og meir dekkjande enn *symbolsk flytting*, og departementet rår til at det blir nytta framover.

Spørsmålet i dette punktet er om ein skal opne for namneflytting til namneplater i namna minnelundar.

8.2 Gjeldande rett

Gravplassforskrifta § 21 første leddet krev at namn på gravminne «skal være identisk med navnet på den som er gravlagt». Andre ledd gir den lokale gravplasstyresmakta heimel til å gi løyve til at namn og data på avlidne blir flytta frå det opphavlege gravminnet. § 21 andre leddet lyder:

Gravplassmyndigheten kan gi tillatelse til at navn på person påføres gravminne på en eksisterende grav et annet sted enn der vedkommende er gravlagt. Navnet må da fjernes fra det opprinnelige gravminnet.

Kultur- og kyrkjedepartementet uttalte i brev 3. oktober 2006 til Bergen kyrkjelege fellesråd om forståinga av § 21 andre leddet andre setninga:

Det er etter vårt syn ikke et absolutt krav at navnet flyttes fra et eksisterende gravminne, men navnet på den som er gravlagt, kan ikke finnes på flere gravminner samtidig, jf. nevnte forskrift § 21 andre leddet annet punktum.

Denne forståinga opna i den konkrete saka for at namn og data frå ei sletta grav blei førte opp på gravminnet på grava til den lengstlevande ektefellen. Sjølv om det altså ikkje var noko namn å slette, kunne ein i den konkrete saka likevel setje namnet på eit gravminne der leivningane ikkje låg.

Føresegna opnar for å gi løyve til å flytte namnet til ei anna grav, men ikkje til ein namna minnelund.¹⁶ Dette kjem tydeleg fram i [rundskriv P-12/2012](#) 18. desember 2012 i samband med ei endring i gravplassforskrifta § 21 første leddet:

Departementet finner ikke å kunne åpne for såkalt symbolsk flytting fra det opprinnelige gravminnet til navnet minnelund, da dette antas å ville få et langt større omfang. På grunn av minnelundenes innretning med like mange plasser på minnesmerket som det er graver i tilhørende gravfelt, ville symbolsk flytting til minnelund bli vanskelig å håndtere på sikt.

Anonyme graver reiser særlege spørsmål når det gjeld namneflytting. Etter gjeldande rett kan namn på ein avliden som er gravlagd i ei anonym grav eller ein anonym minnelund, ikkje påførast ei ordinær grav med gravminne eller namna minnelund. I slike tilfelle oppstår spørsmålet om kven som kan søkje om å påføre namnet, i og med at ei anonym grav ikkje har nokon ansvarleg.

Det er berre den ansvarlege for grava eller den som festar ho, som kan søkje om namneflytting. Det er ikkje gitt reglar som løyser konflikhtar dersom andre etterlatne har innvendingar mot flyttinga, men dei kan ha klagerett på avgjerda om namneflytting.

Ved flytting av siste namn frå eit gravminne, altså når det ikkje lenger er fleire namn på eit gravminne, blir grava sletta.

Reservering av grav ved sida av i minnelund, er ikkje regulert i gravplassforskrifta, men kan regulerast i vedtektene. I gravplassrådgivarens mal for utkast til lokale gravplassforskrifter (2019) er det to alternative reguleringar:

Alt. 1

I navnet minnelund kan det festes en grav ved siden av. Dette gjelder også urnegrav. Ved feste av grav ved siden av betales det festeavgift fra det tidspunkt den første graven tas i bruk. Ved feste av grav ved siden av i navnet minnelund, vil ikke nødvendigvis gravene komme ved siden av hverandre, men navneplatene.

Alt. 2

I navnet minnelund kan det ikke festes en grav ved siden av.

Ved reservasjon av grav ved sida av i minnelund kan det anten bli sett av plass til ny plate ved sida av til neste namn eller eit namn til på same plate. Om namneplatene kan ha plass til to namn, er eit spørsmål om korleis minnelunden er designa. Det er opp til gravplasstyresmaktene lokalt om det å reservere plass ved sida av i namna minnelund, inneber at urnene blir ståande ved sida av kvarandre i jorda. For gravplasstyresmaktene er det sjølvsagt mest praktisk å gravleggje urnene fortløpande.

8.3 Bakgrunn. Dispensasjonar frå departementet

Departementet har dei siste åra motteke søknader om å dispensere frå gravplassforskrifta § 21 andre leddet, jf. heimelen i § 39. Søknadene har i hovudsak dreidd seg om

¹⁶ Sjå òg <https://kirken.no/nb-NO/gravplassradgiver/graven/symbolsk%20flytting/>

namneflytting til namna minnelund. Mellom anna gav departementet 28. august 2019 dispensasjon til Kongsberg kyrkjelege fellesråd frå gravplassforskrifta § 21:

"[...] slik at Kongsberg kyrkjelege fellesråd kan opne for symbolsk flytting av namn på ektefelle/sambuar/partnar frå eksisterande gravminne til namna minnelund. Namnet på eksisterande gravminne skal fjernast. Opninga for å symbolsk flytte i tråd med dette, bør inn i vedtektene til gravplassen og desse bør utformast i tråd med anbefalingane frå gravplassrådgeveren. Vi gjer merksame på at endringar i vedtektene skal godkjennast av bispedømmerrådet, jf. gravferdsloven § 21 første ledd".

Dispensasjonen var basert på ei tilråding frå gravplassrådgivaren som hadde utforma eit forslag til ei føresegn i den lokale gravplassforskrifta:

"Barne- og familiedepartementet har gitt dispensasjon etter gravferdsforskriften § 39 til symbolsk flytting til navnet minnelund. Kongsberg kirkelig fellesråd kan derfor etter søknad tillate at det påføres navn på ektefelle/samboer/partner selv om vedkommende er gravlagt et annet sted. Navnene skal stå på samme navneplate, og navnet må fjernes fra det opprinnelige gravminnet".

Høvet til namneflytting etter dispensasjonane er nokså avgrensa: Det må dreie seg om namneflytting av ektefelle, sambuar eller partnar, i nokre tilfelle også barn. Flyttinga kan i Kongsberg-saka berre skje til same navneplate som namnet og data til førsteavlidne står på.

Departementet har i godt og vel ti saker gitt dispensasjon til å namneflytte til namna minnelund. Det rettslege landskapet er dermed todelt:

- Dei fleste stader gjeld gravplasslova og gravplassforskrifta fullt ut, og her er det ikkje mogleg å flytte namn til namna minnelund.
- På godt og vel ti stader er det lov å flytte namn og data til namna minnelund etter dispensasjon frå departementet.

8.4 Nordisk rett

I dansk gravplasslovgiving er det ikkje reglar om flytting av namn, men i lokale vedtekter kan dette vere regulert i samband med reglar om å setje opp gravminne.¹⁷

Heller ikkje i svensk gravplasslovgiving er det reglar om flytting av namn. Dette kan vere regulert lokalt. Dei etterlatne søkjer om løyve frå den lokale gravplasstyresmakta der dei ønskjer namnet flytta til. Det er tradisjon for at ei symbolsk mengd jord frå plantefeltet ved gravminnet kan bli flytta til den nye grava, men dette er ikkje noko krav. Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF) meiner at namnet på gravlagde i så stor utstrekning som mogleg skal vere der dei er gravlagde, og rår derfor til at det ved namnet blir skrive «gravsatt/vilar på annan plats» når eit namn er flytta. SKKF rår ikkje til å gi løyve til namneflytting etter anonym gravlegging fordi anonymiteten kan ha vore ønskt av avlidne.

¹⁷ Vi byggjer her på opplysningar frå Marjun Egholm i Kirkeministeriet. I [bekendtgørelse nr. 1172 af 19. september 2016 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde](#) er det fastsett reglar om flytting av kister og urner.

SKKF rår òg til å vere restriktiv til namneflytting til namna minnelund, mellom anna fordi namneplatene ofte er for små til at ein kan skrive at avlidne er gravlagd ein annan stad.

8.5 Flytting av namn frå ordinær kiste- eller urnegrav til namna minnelund

8.5.1 Erfaringar med dispensasjon til å flytte namn til namna minnelund

Departementet bad i april 2020 om opplysningar om erfaringane med å flytte namn til namna minnelund. Dei kyrkjelege fellesråda i Bergen, Færder, Kongsberg, Lier, Nordre Follo og Stavanger hadde på dette tidspunktet dispensasjon etter gravferdsforskrifta § 39 til å gi vedtekter som tillét flytting av namn til namna minnelund. Fleire har kome til etter det. Departementet bad om opplysningar om talet på søknader og kor mange som var avslått, om sakshandsaminga var krevjande, erfaringane med å vurdere om vilkåra var oppfylte, om dei som fekk avslag, slo seg til ro med resultatet, og ei vurdering av om avslaga framstod som rimelege. Departementet viste endeleg til rundskriv P-12/2012 der det står: «På grunn av minnelundenes innretning med like mange plasser på minnesmerket som det er graver i tilhørende gravfelt, ville symbolsk flytting til minnelund bli vanskeleg å håndtere på sikt.» Departementet bad om ei vurdering av om denne utsegna stemte med erfaringane til fellesråda.

I Kongsberg er det gitt løyve til namneflytting i samsvar med dispensasjonen berre éin gong, sjå dispensasjonsvedtaket sitert ovanfor. Sakshandsaminga var ukomplisert.

Dispensasjonen i Bergen kjem slik fram i [dei lokale gravplassforskriftene](#):

I navnet minnelund er det anledning til å påføre navn på ektefelle/livsledsager, barn eller foreldre, selv om vedkommende er gravlagt et annet sted. Navnet skal stå på samme navneplate, og navnet må fjernes fra det opprinnelige gravminnet.

Bergen rapporterer om fire innvilgingar og ingen avslag. Det mest vanlege er at den lengstlevande ektefellen ved sin død blir lagd i namna minnelund, og at namnet til den først avlidne blir påført namneplata.

Føresegna i [dei lokale gravplassforskriftene](#) i Stavanger tilsvarer den i Bergen, bortsett frå at foreldre ikkje er nemnde. Stavanger rapporterer om åtte namneflyttingar til namna minnelund og to avslag. Dei viser til at folk gjerne ringjer før dei søker, og dermed får rettleiing på om dei fyller vilkåra eller ikkje. Stavanger kyrkjelege fellesråd meiner at det må krevjast festeavgift i samband med namneflytting fordi det medfører at «en gir fra seg muligheten til frigrav» og dermed utløyser festeavgift.

I tillegg har Stavanger kirkelige fellesråd dispensasjon til å føre opp namn på anonymt gravlagde barn på ein seinare etablert namna minnelund ved sida av. I brev 27. november 2017 føresette departementet «at det er barnets biologiske mor som enten står som søker, eller som gir samtykke til påføring av navn». Fem namn er flytta. Sjå nærare nedanfor.

Dispensasjonen i Færder opnar for «symbolsk flytting av tidlegare ektefelle eller samboer fra eksisterende gravplass til navnet minnelund i de tilfeller hvor siste avdøde eller dens pårørende vil velge navnet minnelund». Færder rapporterer om éin innvilga søknad og ingen avslag. Namnet blei sett opp på eksisterande namneplate. Flyttinga til namna minnelund utløyser ikkje krav om betaling av festeavgift, men allereie betalt festeavgift for grava som blir sletta, blir ikkje refundert.

Dispensasjonen i Lier kjem slik fram i [dei lokale gravplassforskriftene](#):

I navnet minnelund kan kirkelig fellesråd etter søknad, tillate at det påføres navn på ektefelle/samboer/partner og/eller navn på barn av avdøde. Navnene skal stå på samme navneplate, og navnet må fjernes fra det opprinnelige gravminnet.

Symbolsk flytting til navnet minnelund kan bare skje når det er foretatt en urnenedsettelse i den navnedde minnelunden.

Lier rapporterer om to innvilgingar og eit avslag. I Lier er det eit krav at namneflyttinga skjer samtidig med gravlegging i minnelunden. Det er med andre ord ikkje høve til namneflytting til ei namneplate som allereie er sett opp i minnelunden.

Dispensasjonen i Nordre Follo kjem fram slik i [vedtektene](#):

Navneplate har plass til to navn. Ved dødsfall er det anledning til symbolsk flytting av navn fra tidligere gravlagt ektefelle/samboer/partner eller barn.

Nordre Follo rapporterer om fem innvilgingar og tre avslag. Avslaga gjaldt namneflytting utan samanheng med gravlegging, det vil seie utan at dei som søkte, hadde ei grav i minnelunden frå før.¹⁸

Departementet merkar seg at ingen av gravplasstyresmaktene rapporterte om administrative utfordringar med å handheve ordninga. Sakshandsaminga er med andre ord ikkje meir krevjande enn for andre saker om namneflytting. Dette kan ha samanheng med at det i dispensasjonsvedtaka frå departementet er sett nokså stramme krav til tilknyttinga mellom den som hadde namnet som skal flyttast, og den som er gravlagd i minnelunden namnet skal flyttast til. I tillegg er det fleire stader krav om at namnet må setjast på ei eksisterande namneplate. Det har vore relativt få namneflyttingar og endå færre avslag.

Bergen, Nordre Follo, Stavanger og Lier krev at namnet som blir flytta, skal stå på same namneplate som eit namn som allereie er på minnelunden. Kravet om same namneplate inneber at dispensasjonen ikkje reduserer talet på graver som kan takast i bruk i minnelunden. Talet på namneflyttingar til no i dei andre kommunane tilseier ikkje fare få fylle opp minnelunden med platene med flytta namn.

¹⁸ Nordre Follo tek opp spørsmålet om registrering av namneflytta i gravprotokollen. Det er praksis i Nordre Follo å setje «(navneflyttet)» i parentes etter namnet.

8.5.2 Departementets vurdering

8.5.2.1 *Utgangspunkt*

Namneflytting bryt samanhengen mellom gravinnhald og namn og data på gravminnet eller namneplata. Namneflytting bør derfor ikkje bli vanleg. Departementet meiner vidare at endring av den fysiske utsjånaden av gravplassane bør skje gjennom gravlegging og dermed over tid, ikkje ved at gravminne blir sletta fordi namna blir flytta til minnelundar.

Namneflytting inneber at namn blir flytta. Når ei grav er sletta eller ei namneplate teken ned, vil det ikkje vere høve til namneflytting fordi det ikkje er noko namn å flytte. I punkt 11.6 nedanfor drøftar departementet enkelte særlege situasjonar, men kjem til at det ikkje er tenleg å gi reglar for dei.

Flyttinga av ei namneplate innanfor same minnelund er ikkje namneflytting, men det er berre gravplasstyresmakta som kan flytte namneplater.

Namneflytting må gå fram av gravregisteret.

8.5.2.2 *Vurderingar i lys av erfaringane der det har blitt gitt dispensasjon*

Gravplassforskrifta § 21 andre leddet er tolka slik at ho ikkje tillèt å flytte namn til namna minnelund. Enkelte stader er flytting av namn og data til namna minnelund tillate med grunnlag i dispensasjon frå departementet og etterfølgjande regulering i lokale gravplassforskrifter. Departementet meiner at ein slik todelt rettstilstand ikkje er heldig.

Departementet viser til at erfaringane med dispensasjonane ovanfor har vore gode. Reguleringa og praktiseringa har variert noko.

Departementet meiner at gravplasstyresmakta, som i dag, bør kunne nekte namneflytting eller setje vilkår. Dette kan mellom anna vere aktuelt dersom det ikkje er tilstrekkeleg plass i den aktuelle minnelunden eller i minnelundane i kommunen. Departementet er likevel i tvil om kor mykje som bør regulerast lokalt, og kor mykje som bør regulerast i sentrale forskrifter.

I det følgjande vil departementet derfor setje fram to alternativ til regulering, som vi ber høyringsinstansane ta stilling til. I begge alternativa legg departementet til grunn at det berre er den ansvarlege eller festaren av grava namnet skal flyttast frå, som kan søkje om namneflytting. I tillegg må det i begge alternativa liggje føre samtykke frå den som festar eller er ansvarleg for grava med gravminnet som ein ønskjer å flytte namnet til, eller grava i minnelunden som ein ønskjer å flytte namnet til. Alternativa skil seg frå kvarandre ved at alternativ 2 også set krav om at namneflytting berre kan skje i samband med gravlegging, og at det berre er høve til å flytte eitt namn. Skilnaden mellom alternativ 1 og 2 er altså kor mykje som er regulert i den nasjonale forskrifta, og kva det er opp til gravplasstyresmakta lokalt å regulere i dei lokale gravplassforskriftene.

Dispensasjonane som er nemnde ovanfor, føreset ein relasjon mellom den avlidne som har namnet som skal flyttast, og den avlidne som allereie er gravlagd eller blir gravlagd i den namna minnelunden. Namn på ektemake eller sambuar, barn og foreldre kan flyttast. Slike

vilkår gjeld ikkje ved namneflytting til ordinært gravminne. Departementet meiner at det er vanskeleg å gi nasjonale reglar om at det berre skal vere høve til å namneflytte ved vanlege relasjonar mellom avlidne. Fordi familiar og relasjonane mellom folk varierer, vil departementet ikkje gjere framlegg om nasjonale reglar som avgrensar namneflytting til ein bestemt personkrins. Departementet legg til grunn at det normalt vil vere ei form for relasjon mellom den som skal namneflyttast, og den som er festar eller er ansvarleg for grava i minnelunden det skal namneflyttast til.

Fordi det ser ut til å bli meir vanleg å etablere namna minnelundar, bør ein rekne med at det vil kome ønske om namneflytting frå éin namna minnelund til ein annan, til dømes på ein annan kant av landet. Forslaga stengjer ikkje for det. Forslaga stengjer heller ikkje for namneflytting frå minnesmerke i namna minnelund til gravminne på ordinær grav.

Departementet meiner at det ikkje er naudsynt å fastsetje nasjonale reglar for kor lenge ei grav etter namneflytting kan festast etter fredingstida. Her bør reguleringa av namna minnelundar følgje reglane elles i lov og forskrift. Det inneber mellom anna at gravplastyresmakta som før er fri til å fastsetje ei grense i dei lokale gravplassforskriftene for kor lenge ei ordinær grav og ei grav i namna minnelund kan festast etter fredingstida. Det kan gjelde ein maksimal festeperiode etter siste gravlegging for grava namnet blir flytta frå. Denne tidsmessige grensa gjeld festekontrakten, ikkje namnet. Det er derfor høve til å flytte eit namn frå eit ordinært gravminne der grava nærmar seg maksimalgrensa, og setje namnet opp i ein namna minnelund. For det flytta namnet vil festeperioden og maksimalgrensene i minnelunden gjelde.

8.5.2.3 Alternativ 1

Søknad om namneflytting kan berre fremjast av den som festar eller er ansvarleg for grava namnet blir flytta frå. Saman med søknaden må det følgje samtykke frå den som festar eller er ansvarleg for grava namnet skal flyttast til, eller grava i minnelunden namnet skal flyttast til. Det er med andre ord ikkje mogleg å flytte namn til ein namna minnelund utan samtykke frå den som er ansvarleg for eller festar ei grav der allereie.

Føresetnaden for å gi løyve til namneflytting er at namn og data blir fjerna frå det opphavlege gravminnet eller minnesmerket. Plikta til å fjerne namnet ligg på den eller dei som søker om namneflytting.

Ingen har rettskrav på løyve til å flytte eit namn. Gravplastyresmakta får med forslaget ei utvida kan-fullmakt. Ettersom gravplastyresmakta kan seie nei, kan ho òg setje vilkår for løyvet. Slike vilkår bør normalt gå fram av dei lokale gravplassforskriftene.

Gravplastyresmakta kan gi nærare reglar og avgrensingar i dei lokale gravplassforskriftene. Dette kan til dømes vere å fastsetje at namneflytting berre kan skje i samband med ei gravlegging i ein namna minnelund, eller at flytting til namna minnelund føreset at namna skal stå på same namneplate.

8.5.2.4 Alternativ 2

Dette alternativet byggjer vidare på alternativ 1. Skilnaden er at forskrifta her set fleire vilkår for namneflytting. Formålet er å redusere talet på moglege namneflyttingar og ta sterkare omsyn til at namna minnelundar er utforma slik at det er plass til like mange namn (eller namneplater) som det er graver i jorda.

I reguleringa som er fastsett i Follo etter dispensasjon frå departementet, er det eit vilkår at namneflytting berre kan skje ved dødsfall. Dette er særleg praktisk der det er plass til to namn på namneplatene. Typisk ved gravlegginga av den lengstlevande ektemaken i ein namna minnelund blir namnet til den først avlidne flytta til minnelunden. Departementet foreslår i alternativ 2 å setje som eit vilkår at ein søknad om namneflytting berre kan fremjast i samband med gravlegging. Vilkåret vil gjelde både ved namneflytting til ordinært gravminne og til namna minnelund.

I dette alternativet er det òg ei avgrensing at det berre er eitt namn som kan flyttast til namna minnelund. I dei aller fleste tilfella vil det vere tilstrekkeleg. Å avgrense til eitt namn vil hindre rask vekst i talet på namneplater i minnelundane som ikkje har samband med gravlegging. Dette vilkåret inneber at det blir ein skilnad mellom namneflytting til namna minnelund (avgrensa til eitt namn) og namneflytting til ordinært gravminne (ikkje avgrensa tal på namn). Gravplastyresmakta må godkjenne namneflyttinga i begge tilfelle.

Departementet har vurdert om det også burde givast sentrale forskrifter om at namnet må setjast på same namneplata, men har kome til at dette er eit vilkår som best eignar seg for lokal regulering, fordi minnelundar er ulikt utforma rundt om i landet. Som nemnt ovanfor vil det derfor også her vere opp til gravplastyresmakta eventuelt å krevje i gravplassvedtektene at det flytta namnet må setjast på same namneplate.

8.5.2.5 Dispensasjon

I situasjonar som ikkje er omfatta av alternativa 1 og 2, vil departementet kunne dispensere etter gravplassforskrifta § 39.

8.5.2.6 Nærare om betaling ved namneflytting til namna minnelund

Ved gravlegging i namna minnelund kan gravplastyresmakta krevje avgift for «for bruk av [...] navnet minnelund», sjå gravplasslova § 21 andre leddet. Namneflytting til namna minnelund vil òg vere bruk av namna minnelund, og dermed kan det krevjast avgift som ved gravlegging i namna minnelund.

Namneflytting er ikkje gravlegging. Dersom namnet til ein som levde utanfor kommunen, blir flytta til kommunen, er det ikkje høve til å krevje avgift for utanbygds gravlegging.

Dersom ei ordinær grav blir sletta etter ei namneflytting, har festaren ikkje krav på å få tilbake betalt festeavgift for komande år. Namneflytting til ordinært gravminne eller til ei namneplate der det står eit namn frå før, startar ikkje ein ny frigravsperiode.

Blant gravplastyresmaktene som har fått dispensasjon, er det berre Stavanger som krev festeavgift frå dag éin ved namneflytting til namna minnelund. Etter departementets

vurdering vil det ikkje vere høve til å krevje festeavgift i namna minnelund for ei namneplate før fredingstida er ute. Dette gjeld òg ved namneflytting.

8.5.3 Departementets forslag

Alternativ 1: Gravplassforskrifta § 21 andre leddet skal lyde:

Gravplassmyndigheten kan gi tillatelse til at navn og data på person påføres gravminne på en eksisterende grav eller på minnesmerke på en navnet minnelund et annet sted enn der vedkommende er gravlagt. Søknad om navneflytting må fremmes av den som er ansvarlig for eller fester graven navnet skal flyttes fra. Den som er ansvarlig for eller fester graven navnet skal flyttes til, må samtykke. Det samme gjelder ved flytting til navnet minnelund. Navnet må fjernes fra det opprinnelige gravminnet eller minnesmerket.

Alternativ 2: Som over, men i tillegg skal nytt femte punktum lyde:

Søknad om navneflytting til en navnet minnelund kan bare fremmes i forbindelse med gravlegging og bare for ett navn.

8.6 Namneflytting i særlege situasjonar

8.6.1 Innleiing

Departementet drøfter i dette punktet enkelte særlege situasjonar der det kan vere behov for namneflytting. Nokre slike konkrete saker har løyst seg ved at departementet har nytta heimelen i gravplassforskrifta § 39 til å dispensere.

8.6.2 Flytting av namn til tom grav

Gravplastyresmakta kan gi løyve til å flytte ei gravlagd kiste eller urne. Vilåret i gravplasslova § 7 andre ledd er «sterke grunner», og det kan setjast vilkår. Gravplastyresmakta kan på den andre sida ikkje gi løyve til at namn og data på ein gravlagd blir flytta til ei såkalla tom grav, altså ei grav som er klar for gjenbruk eller bruk.

Det er svært sjeldan at gravlagde kister eller urner blir flytta. I heilt spesielle tilfelle der slik flytting kunne vere aktuelt, kunne eit alternativ vere å la kista eller urna bli der ho er gravlagd, og heller flytte gravminnet eller setje opp eit nytt gravminne med namn og data på ei ny kiste- eller urnegrav.

8.6.3 Påføring av namn på avliden gravlagd i anonym grav

Anonym gravlegging er eit val som blir gjort av den som er ansvarleg for gravferda, ofte i samsvar med ønska til avlidne. Dette valet kan ikkje gjerast om i etterkant. Ei anonym grav har ingen ansvarleg. Plasseringa av grava er berre kjend for gravplastyresmaktene, jf. gravplassforskrifta §§ 15 og 19.

Stavanger kyrkjelege fellesråd fekk 27. november 2017 (KUD-sak 17/4091-4) dispensasjon til å gi løyve til namneflytting frå ein anonym minnelund (med foster og dødfødde barn) til ein namna minnelund like ved. Denne dispensasjonen kjem ikkje fram av vedtektene. Ei anonym

grav har ingen ansvarleg, og departementet sette derfor som føresetnad at «det er barnets biologiske mor som enten står som søker, eller som gir samtykke til påføring av namn». Bakgrunnen for søknaden om å få gi løyve til namneflytting var at den namna minnelunden kom etter den anonyme minnelunden for dødfødde og barn.¹⁹ Dei som gravla anonymt, kunne ikkje velje namna minnelund. Minnelundane ligg inntil kvarandre. I søknaden skriv Stavanger kyrkjelege fellesråd: «Gravlundssjefen er kjent med at noen foreldre i ettertid har angret på at de gravla barnet sitt i anonym grav fordi de da ikke har hatt noen mulighet til å få satt opp en gravstein eller navneplate senere.» Departementet viser til at haldningane til gravlegging av dødfødde og avlidne små barn har endra seg over tid.

Stavanger rapporterer at alle fem søknader er innvilga, og legg til at dette «har åpenbart vært positivt for de det gjelder». Erfaringane frå Stavanger viser at det er mogleg å dempe smerta enkelte kan kjenne i samband med at gravlegginga av avlidne barn skjedde anonymt. Departementet meiner at ein i saka frå Stavanger fann ei god løysing i ei konkret sak, men strekar under at tilhøva lokalt var ein føresetnad for denne løysinga.

Det er særleg krevjande å gi løyve til namneflytting etter anonym gravlegging fordi ei anonym grav ikkje har nokon ansvarleg. Ingen vil vere formell part. Dess lengre tid som har gått sidan gravlegginga, dess mindre sannsynleg vil det vere at gravplastyresmakta finn at nokon kan representere interessene til dei etterlatne. Det er vidare heller ikkje opplagt at dei etterlatne er samde, eller kven av dei etterlatne gravplastyresmakta skal lytte til.

8.6.4 Påføring av namn frå grav som er sletta

Sletting av grav er endeleg. Sletting er ein naturleg og heilt naudsynt del av forvaltninga av ein gravplass. Departementet har blitt kjent med ei konkret sak der den ansvarlege for ei ordinær grav sletta ho på grunnlag av feilaktige opplysningar om at namnet seinare kunne forast opp på minnesmerke i namna minnelund. Det var på tidspunktet for slettinga ikkje klart kva for minnelund som ville bli vald for ein eldre slektning.

8.6.5 Departementets vurdering

I dei tre situasjonane ovanfor kan det i særlege tilfelle vere omsyn som taler for å tillate at namn som ikkje kan slettast frå eit gravminne, likevel blir påført eit gravminne eller minnesmerke. Dette skjer svært sjeldan, og det er ikkje naudsynt eller ønskjeleg å gi ein eigen regel. Den generelle dispensasjonsheimelen i gravplassforskrifta § 39 kan nyttast ved behov. Det er departementet som kan dispensere. Ingen vil ha rettskrav på dispensasjon og terskelen vil og skal vere svært høg.

8.7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Ein namna minnelund er ei fullverdig grav som er like varig som ei ordinær grav, men mykje meir arealeffektiv og enklare for dei etterlatne. Namneflytting til ein namna minnelund ved sletting av ordinære graver kan frigjere areal på gravplassen (dersom fredingstida er omme) og vere ein praktisk og økonomisk fordel for dei etterlatne.

Departementet reknar ikkje med at det vil kome så mange søknader om namneflytting at det er naudsynt å ta omsyn til ressursane sakshandsaminga i gravplastyresmakta vil krevje.

¹⁹ Den anonyme minnelunden blei etablert i 1985 og den namna i 2014/2015.

Sletting av graver vil frigjere areal til gjenbruk. Gravplastyresmakta vil få dekt kostnadene til sakshandsaming gjennom avgift for bruk av minnelund. Gravplastyresmakter som ikkje tek tilstrekkeleg høg avgift for bruk av minnelund, kan slite med å få dekt kostnadene sine.

9 Nedbryting i kistegrav

9.1 Bakgrunn

Gravplassforskrifta § 12 tredje ledd lyder: «Tidligere benyttet grav kan bare brukes på nytt når det ikke finnes annet enn grove knokler og kisterester etter tidligere gravlegging.» Gravplasstyresmakta lokalt kjenner gravplassane sine. Gjennom gravleggingar vil ein kjenne eigenskapane til kvart gravfelt, og gjennom gravkarta og gravregistera vil ein vite når ei grav blei brukt sist.

God nedbryting er viktig både for gjenbruk og for arbeidstilhøva til dei tilsette på gravplassane. I tillegg har det ei etisk side, fordi etterlatne forventar at den gravlagde blir til jord. For festarar kan dårlege jordforhold føre til at det ikkje blir mogleg å nytte grava som føresett. Det er ikkje ein uvanleg situasjon på norske gravplassar at nedbrytinga av kisteinnhaldet tek meir enn 20 år. Slik departementet oppfattar det, er erfaringa at forlenga fredingstid ikkje alltid inneber at kisteinnhaldet blir brote ned i løpet av fredingstida. Plastsveip, leirehaldig jord, høgt vassinnhald og anna kan føre til at nedbrytinga tek lang tid. Føresegna i gravplassforskrifta § 12 tredje leddet er viktig fordi ho tek omsyn til dei tilsette (HMS eller HMT) når nedbrytinga ek lengre tid enn venta.

NIBIO Norsk institutt for bioøkonomi gjennomfører eit prosjekt som dei kallar «Nedbrytningsforhold på gravplasser», og som vil gi eit faktagrunnlag for gravplasstyresmaktene lokalt, sjå [rapport nr. 70/2020](#). Prosjektet er mellom anna grunnlaget for ein rettleiar om [geoteknisk vurdering ved anlegging av gravplass](#) (2020).

KA Arbeidsgivarorganisasjon for kyrkjelege verksemder gjennomførte i 2020 ei undersøking som er oppsummert i [rapporten «Når er det greit å gjenbruke en kistegrav?»](#). Rapporten gjengir ei rekkje forslag frå gravplasstyresmaktene som svarte på undersøkinga, til regelendringar som kunne forbetre situasjonen og arbeidet på gravplassane i møte med sein nedbryting. Departementet tek i dette høyringsnotatet ikkje stilling til alle forslaga i rapporten.

9.1.1 Nordisk rett

Den høge kremasjonsprosenten i Danmark og Sverige gjer at dei har færre kistegraver og dermed vil eventuelle dårlege jordbottilhøve ikkje vere eit like stort problem som i Noreg. Kremasjonsprosenten er lågare i Finland (57 prosent), og der er dei kjende med problem med nedbryting i kistegraver. Fredingstida i Finland er minimum 15 år. Ved behov kan gravplasstyresmakta (soknet) fastsetje i den såkalla disposisjonsplanen for gravplassen at graver ikkje kan gjenbrukast.²⁰ Festarar har høve til å klage på desse restriksjonane, men det er praksis for slike restriksjonar. Haldninga er at grava primært er der for den avlidne, ikkje for dei som ser føre seg å bli gravlagde der.²¹

²⁰ Sjå [kyrkolagen](#) 17 kap. 8 § og [kyrkoordningen](#) 17 kap. 6 § 2.

²¹ Opplysningar frå Harri Palo i Kyrkostyrelsen i Evangelisk-Lutherska Kyrkan i Finland.

9.2 Utvida heimel til å stengje del av gravplass for kistegravlegging

9.2.1 Gjeldande rett

Frå 2013 har gravplassforskrifta § 5 andre leddet opna for å stengje ein gravplass permanent for kistegravlegging. Endringa blei omtalt slik i rundskriv [P-12/2012](#):

"Kirkelig fellestråd gis myndighet til å stenge enkeltgraver, mens stenging av deler av en gravplass eller hele gravplassen for kistegravlegging gjøres av bispedømmerrådet gjennom bestemmelse i vedtektene. Stenging skal bare kunne skje når det foreligger slike tungtveiende grunner som er listet opp i § 5 annet ledd, og slike forhold ikke kan utbedres ved utarbeidelse av nytt gravkart, oppfylling av jord, eller drenering omkring et utsatt gravfelt. Stenging av hele eller deler av gravplass for kistegravlegging kan ikke være begrunnet i at det aktuelle gravfeltet for eksempel er vanskelig tilgjengelig, eller at jorda der det skal graves, inneholder store røtter eller stein.

Permanent stenging griper inn i rettighetene til festere av kistegrav. Av hensyn til festerne bør det tilstrebes å ta slike områder ut av bruk til kistegravlegging ved at fester fra neste forfall bare får anledning til å gjenfeste graven som urnegrav.

Gravplassforskrifta § 5 andre leddet gir ei uttømmende liste over situasjonar der gravplastyresmakta kan stengje for kistegravlegging. Det er berre dersom «gravstørrelse, jorddybde eller grunnvannsstand ikke samsvarer med forskriftens krav», at gravplastyresmakta har heimel til å stengje for kistegravlegging. Rundskrivet som er sitert ovanfor, føreset at det ikkje skal bli stengt for kistegravlegging dersom «utarbeidelse av nytt gravkart, oppfylling av jord, eller drenering omkring et utsatt gravfelt» kan betre forholda.

Frå 2013 blei kravet til jordoverdekking over ei kiste redusert frå 100 cm til 80 cm jordoverdekking, jf. gravplassforskrifta § 13. Kravet er framleis 30 cm jord under kista. I KAs rapport om gjenbruk av kistegraver (2020) svarer 37 prosent at det reduserte kravet til jordoverdekking har gjort det mogleg å gravleggje ei ny kiste over ei tidlegare gravlagd kiste.²² 43 prosent svarte nei og resten visste ikkje.

9.2.2 Departementets vurdering

Slik departementet forstår situasjonen, finst det gravplassar der utfordringane ikkje er knytte til at «gravstørrelse, jorddybde eller grunnvannsstand ikke samsvarer med forskriftens krav», og der «nytt gravkart, oppfylling av jord, eller drenering omkring et utsatt gravfelt», ikkje vil hjelpe. Dette gjeld gravplassar der jordkvaliteten ikkje er eigna til nedbryting av kister, typisk leirjord. Dersom det ikkje er mogleg å fylle opp med eller skifte ut massar på slike gravplassar, kan ikkje grava eller gravplassen stengjast etter gravplassforskrifta § 5 andre leddet. Departementet reknar med at dette ikkje er ein uvanleg situasjon. Konsekvensen kan vere at kister blir sette ned utan at det er utsikter til nedbryting sjølv innanfor ei utvida fredingstid.

²² Sjå punkt 8.3 i KA: Gjenbruk av kistegraver – Sluttrapport fra prosjektet «Når er det greit å gjenbruke en kistegrav?» 4. desember 2020.

Gravplasstyresmakta har plikt til å forvalte gravplassen «med den orden og verdighet som dens egenart tilsier», jf. gravplassforskrifta § 1. Det er sjølvstøtt at ein skal etterleve gravplasslova og gravplassforskrifta, men det medverkar òg til å oppfylle plikta i § 1. Nedbryting av kister og urner er ei uttalt forventning bak ei rekkje av føresegnene i lova og forskrifta. Dette dreier seg ikkje berre om gjenbruk av graver, men likeså mykje om ei forventning hos menneske om å gå tilbake til naturen og ikkje bli oppbevart over lang tid som meir eller mindre nedbrotne leivningar. Det dreier seg altså om verdige tilhøve. Gravplasstyresmakta har plikt til å leggje til rette for nedbryting av kister og urner, mellom anna gjennom å etterleve gravplasslova og gravplassforskrifta. Det er følgjeleg ei utfordring dersom lovgivinga ikkje gir gravplasstyresmakta verkemiddel til å unngå å gravleggje på gravfelt der jorda ikkje er eigna.

Ein føresetnad for resonnementet over er at det kan vere situasjonar der påfylling og/eller masseutskifting ikkje er mogleg. Var dette berre eit spørsmål om økonomi, ville det mest nærliggjande vere at gravplasstyresmakta tok spørsmålet opp med kommunen, jf. gravplasslova § 3 andre leddet.

Det er uheldig dersom ein i praksis gjennomfører kistegravleggingar i jord ein veit ikkje fører til nedbryting innan sjølv ei forlengd fredingstid. Departementet meiner at omsynet til verdige tilhøve talar for at gravplasstyresmakta gjennom vedtektene i slike tilfelle bør kunne stengje for kistegravlegging, men terskelen bør vere høg. Derfor bør ein krevje at gravplasstyresmakta kan dokumentere at tilhøva i jorda ikkje fører til nedbryting, mellom anna gjennom avviksmeldingar ved opning av graver. Dersom nedbryting neppe vil vere skjedd innan 60 år, bør gravplasstyresmakta kunne stengje for kistegravlegging.

Dersom ein slik heimel til å stengje for kistegravlegging står i gravplasslova § 5 andre leddet, vil vedtaket måtte gå fram av dei lokale gravplassforskriftene. Dermed gjeld krava til opplysning av sak i forvaltningslova. Det følgjer allereie av dette leddet, jf. «Berørte rettighetshavere skal så langt det er mulig varsles skriftlig i god tid og senest tre uker før permanent stenging for kistegravlegging iverksettes.»

Den nye heimelen til å stengje for kistegravlegging bør ikkje nyttast på enkeltgraver eller i enkelttilfelle, men heile gravfelt eller gravplassar.

Forslaget vil setje gravplasstyresmakta som arbeidsgivar i stand til å oppfylle HMS-ansvaret sitt, det vil seie å verne dei tilsette mot å opne graver med manglande nedbryting.

Det bør vere vilkår for når lova gir gravplasstyresmakta rettsleg kompetanse til å stengje for kistegravlegging. Departementet meiner at på stader i landet der klima, tele og anna forseinkar nedbrytinga, er det rimeleg å vente 60 år før gjenbruk av kistegraver. Gravplasstyresmakta kan ikkje stengje for kistegravlegging dersom ein meiner at nedbrytinga vil kunne skje på 60 år. Der ein meiner at tilhøve i jorda fører til at nedbrytinga vil ta lenger enn 60 år, kan den nye heimelen nyttast.

9.2.3 Departementets forslag

Gravplassforskrifta § 5 andre leddet ny andre setning skal lyde (gjeldande andre til fjerde setning blir tredje til femte setning):

Dersom gjenbruk av kistegraver ikke er mulig på grunn av jordbunnsforholdene på gravplassen, jf. § 12 tredje ledd første setning, kan deler av eller hele gravplassen stenges permanent for kistegravlegging.

Departementet ber om synspunkt på om det bør vere eit tilleggsvilkår at gravplasstyresmakta reknar med at nedbrytinga neppe vil bli fullført på 60 år.

9.3 Krav til massar ved lukking av opna kistegrav

9.3.1 Gjeldande rett

Gravplasslovgivinga stiller ikkje uttrykkjelege krav til jorda eller massane på gravplassar, men det er ein underliggjande føresetnad at jorda skal bryte ned urner og kister og innhaldet i dei.

9.3.2 Departementets vurdering

Gravplassar blir nytta i generasjonar. Det vil skje endringar i gravferdspraksisen, men slike endringar skjer sakte, og dei fleste gravferder vil i overskødeleg framtid skje innanfor etablerte former og tradisjonar.

At kvaliteten på jorda ikkje fører til god nok nedbryting innanfor sjølv ei forlengd fredingstid, er noko gravplasstyresmakta ofte vil kjenne til. Det vil ikkje forbetre situasjonen å lukke ei opna kistegrav med slik jord. I boka *Gravplassen – en håndbok* frå 2016 gir Helge Klingberg følgjande råd på side 43:

På enkelte gravplasser som ikke har gjennomgått tilstrekkelig gode grunnarbeider under opparbeidelsen, kan en erstatte oppgravd, tett masse med sand eller knuste steinprodukter når det graves graver. Andre fyller tilbake jord som er rik på organisk materiale.

Det er imidlertid neppe noen som kan uttale seg sikkert om virkningen av disse tiltakene.

Når en erstatter oppgravd jord med annen masse, vil det alltid være behov for et jorddepot og en fylling for oppgravd masse [...] av hensyn til mulige beinrester fra tidligere gravlagte.

Dersom gravplasstyresmakta kjenner til at jorda ikkje er optimal for nedbryting av kister, er det etter departementets vurdering tenleg at gravplassforskrifta støttar opp under ein praksis som tek denne kunnskapen på alvor i form av eit forbod mot å lukke ei opna kistegrav med jord ein veit ikkje er eigna. Dette bør gjelde både urnegraver og kistegraver.

Lukking av opna kistegraver med jord av ein annan og meir eigna kvalitet kan over tid medverke til å forbetre nedbrytinga i kistegravene på gravplassen eller gravfeltet. Kor lang tid dette vil ta, og om jorda vil vere betre eigna sidan (til dømes blåleire), er det nødvendig å vinne og dele erfaringar om. Gravplasstyresmakta må ha ein plan for å handtere jorda frå den opna grava som ikkje blir nytta til å lukke grava med.

Departementet viser til pågåande forskning. Departementet vel å høyre denne føresegna no for raskt å kunne setje ho i kraft dersom denne forskinga gir svar på kva slags jord som er eigna å lukke ei grav med. Om nokon gravplasstyresmakter har erfaringar med å lukke med anna jord, er dei velkomne til å gjere greie for desse i høyringssvaret.

9.3.3 Departementets forslag

Gravplassforskrifta § 13 nytt femte ledd skal lyde:

Åpnet grav skal lukkes med masser som bidrar til nedbrytning.

9.4 Registrering av avvik

9.4.1 Gjeldande rett

Gravplassforskrifta krev ikkje uttrykkeleg at avvik skal registrerast. Gravplasstyresmakta er ansvarleg for sitt eige HMS-arbeid i samsvar med generelle reglar.

9.4.2 Departementets vurdering

Gravplassforskrifta stiller mellom anna krav til avstanden mellom kista og grunnvatnet (§ 8) og til når ei opna grav ikkje kan nyttast (§ 12). Situasjonar der ein bryt eller er nær ved å bryte krava i forskrifta, bør noterast som avvik. Dette bør vere ein systematisk praksis som set gravplasstyresmakta i stand til å skjerme dei etterlatne og dei tilsette for konsekvensane av eigenskapane ved jord, grunnvatn og så bortetter ved den enkelte grava.

9.4.3 Departementets forslag

Gravferdsforskrifta § 19 første leddet ny tredje setning skal lyde:

Opplysninger om enkeltgraver som ikke tilfredsstiller forskriftens krav, skal registreres.

9.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Stenging av gravplass eller gravfelt for kistegravlegging utløyser ikkje krav på erstatning, jf. gravplassforskrifta § 5 fjerde leddet, som viser til § 11 første leddet: «Det kan ikke kreves erstatning for rettigheter som faller bort som følge av at gravplass eller deler av den blir nedlagt.» Dette omfattar også dersom festa grav ved sida av fri grav ikkje kan nyttast til kistegravlegging. Det kan heller ikkje krevjast erstatning dersom ein festar ikkje får nytta festa grav til kistegravlegging i anleggsperioden for masseutskifting. Gravplasstyresmakta bør kommunisere tidleg til festarar og ansvarlege for graver om utfordringane med kistegravlegging på det aktuelle feltet, slik at dei kan ta utsiktene til mogleg stenging med i vurderingane når eit feste skal fornyast eller nokon skal gravleggjast.

Forslaget om endring i forskrifta § 5 har ikkje økonomiske konsekvensar for staten eller for statens overføringar til kommunesektoren. Kommunane har finansieringsansvaret for gravplassar, jf. gravplasslova § 3 andre leddet. Masseutskifting og andre tiltak for å betre jorda på gravplassane kan gravplasstyresmakta ta opp med kommunen i budsjettforslaget.

Fagsystema på gravplassektoren må utviklast for at avvik i enkeltgraver kan registrerast. Departementet legg derfor opp til at føresegna skal ta til å gjelde etter noko tid. Kostnadene ved å utvikle fagsystema må gravplasstyresmaktene bere. Vi legg til grunn at ev. auka lisenskostnader vil vere svært avgrensa. Å registrere avvik vil krevje arbeidsinnsats og for somme også opplæring. Også desse kostnadene må gravplasstyresmaktene bere. Registreringa av avvika set gravplasstyresmakta betre i stand til å følgje opp eit allereie gjeldande HMS-ansvar.

10 Når festaren dør

10.1 Gjeldande rett

Når ein som festar ei grav dør, skal dødsbuet, ifølgje gravplasslova § 16 andre leddet, gi gravplasstyresmakta melding om kven festet skal overførast til. Ved usemje tek gravplasstyresmakta avgjerda.

10.2 NOU 2014: 2 og høyringa

Lae-utvalet drøfta gravplasslova § 16 andre leddet i [NOU 2014: 2 punkt 11.5](#) (utvalet foreslo å endre omgrepsbruken frå feste til leige og innarbeidde dette ordvalet i teksten):

Etter gjeldande rett er det kommunen som skal ta avgjerda dersom dei etterlatne er usamde om kven som skal ta seg av gravferda, sjå gravferdslova § 9 tredje og fjerde ledd. Dersom det er usemje om kven ein gravleigeavtale skal overførast til når gravleigaren dør, tek kyrkjeleg fellestråd avgjerda, sjå gravferdslova § 16 andre ledd. Konfliktløysinga er lagd til ulike forvaltningsorgan for desse sakene, truleg fordi det kyrkjelege fellestrådet har registeret over gravleigeavtalar og dermed har meir informasjon når usemje skal løysast etter § 16 andre ledd.

Etter kva utvalet kjenner til, er det ei utfordring at dødsbua ikkje sender melding til gravplassforvaltninga om kven gravleigeavtalen skal overførast til. Bustyrar og dei etterlatne er kanskje ikkje medvitne om kravet i gravferdslova § 16 andre ledd. Dersom ingen sender melding og tida går, kan buet vere skifta innan gravplassforvaltninga spør kven gravleigeavtalen skal overførast til. Då blir det den som tek seg av gravferda, eller ein slektning som får spørsmålet om kven gravleigeavtalen skal overførast til.

Utvalet gjer framlegg om ei regelendring som klargjer kven som i utgangspunktet skal få høve til å leige grava, men som i dag utan frist for når andre etterlatne kan ta spørsmålet opp til avklaring. Fordi grava kan liggje ein annan stad enn der gravleigaren blei gravlagd, kan det også med ei slik lovendring gå lang tid før det blir avklart kven som endeleg skal vere gravleigar. Utvalet legg likevel til grunn at gravleigar i mange tilfelle vil leige grav innanfor same kommune som ho eller han sjølv blir gravlagd.

Utvalet gjer framlegg om at gravferdslova § 16 andre ledd skal lyde:

Når gravleier dør, skal den som besørger gravferden, gis anledning til å bli leier av grav gravleieren leide, med mindre noen etterlatte skriftlig krever spørsmålet avgjort av gravplassforvaltningen der den leide graven ligger.

Merknader:

- Føresegna byggjer på ein presumpsjon om at den som tek seg av gravferda, stod den avlidne nær og normalt var knytt til dei som er gravlagde i gravene som den avlidne leigde. Dersom denne presumpsjonen ikkje står²³ til, kan dei

²³ Det skulle nok ha stått "slår" her.

etterlatne krevje spørsmålet om kven som skal leige grava, avgjort av gravplassforvaltninga der den leigde grava ligg.

- Dersom den avlidne leigde graver i fleire kommunar, er det fleire avgjerder som må bli tekne. Gravplassforvaltninga tek berre avgjerd om dei gravene som er leigde hos seg.
- Dersom det teknisk er mogleg, bør personvernomsyn ikkje hindre gravplassforvaltninga frå å gjere søk på namnet til konkrete avlidne gravleigarar på tvers av kundar/kommunar i databasar over gravleigeavtalar. Opplysningane om gravene avlidne leigde, skal ikkje spreiest, men nyttast til å fastsetje ny gravleigar, sjå forvaltningslova § 13 a nr. 1 om at opplysningar omfatta av teieplikt kan «gjøres kjent for dem som de direkte gjelder». Om teieplikta, sjå rundskriv V-18 B/2006.
- Den no gjeldande føresegna set ikkje opp nokon frist for å krevje at gravplassforvaltninga tek stilling til kven gravleigeavtalen skal overførast til. Heller ikkje framlegget her set nokon frist. I ei konkret sak kan det vere ulike grunnar til at dei etterlatne ikkje tek opp eller kan ta opp spørsmålet om gravleigeavtalen i samband med dødsfallet. Det kan derfor vere uheldig om lova set ein frist, men det vil vere god skikk å ta opp spørsmålet så snart som råd.
- Dersom det blir fastsett ny gravleigar, kan den som inntil då var gravleigar, ikkje krevje at ny gravleigar skal gjere opp for innbetalt gravleige.

Bergen kyrkjelege fellesråd uttalte i høyringa:

Man går fra formuleringen «skal dødsboet ...» til «gis anledning til ...». Her mener vi at plikten må understrekes i større grad, eventuelt med en bestemmelse om at hvis ikke den som besørger gravferden har gitt tilbakemelding om dette innen 6 måneder, tilfaller graven gravplassmyndigheten og kan slettes. I dag er det ikke noe overordnet system som sikrer at det meldes fra til gravplassforvaltningen i en kommune når fester, bosatt i en annen kommune, dør. Det betyr at f.eks. gravarkivet i Bergen kan ha stående en grav med en ansvarlig som ikke lenger er i live. Gravplassforvaltningen vil ikke oppdage dette før det er behov for kontakt med den ansvarlige, eller at det rutinemessig søkes mot Folkeregisteret. Det er heller ikke alle gravplassforvaltninger som har en slik mulighet for søk. De etterlatte etter den ansvarlige vil ofte ikke være klar over avdødes ansvar for en grav i en annen kommune, og har dermed heller ingen oppfordring til å gi melding om hvem som skal overta ansvaret. Når ingen av de etterlatte har kjennskap til graven i en annen kommune synes det rimelig å forutsette at tilknytningen til den gravlagte ikke er særlig stor, og at en frist på 6 måneder må være tilstrekkelig.

10.3 Departementets vurdering

Festeperioden startar normalt når fredingstida er over. Ein festeavtale gjeld ein avgrensa periode og strekkjer seg normalt uavbrote frå etableringa til tidspunktet festaren vel å ikkje fornye festeavtalen. Opninga for å krevje at gravplastyresmakta avgjer kven som skal ha festeretten, oppstår berre når festaren døyr, ikkje ved anna overføring av festerett. Feste kan

berre overførast med løyve frå gravplasstyresmakta. For å førebyggje seinare usemje bør gravplasstyresmakta sørkje for å dokumentere medverknaden til partane ved overføringa.

Departementet viser til at Lae-utvalet oppfatta at dødsbua ikkje gir slik melding lova krev. Utvalet foreslo i staden ein regel som tek utgangspunkt i personkrinsen gravplasstyresmakta i alle høve har kontakt med i samband med gravlegginga. Når ein person som er festar (dvs. er part i ein festekontrakt) dør, var forslaget at ho eller han som er ansvarleg for denne gravferda, får rett til å gå inn som ny part i festekontraktane til den avlidne. Departementet meiner dette kan gi ein smidigare overgang, fordi gravplasstyresmakta får ein konkret person å spørje om festekontraktane som avlidne hadde.

Det er ikkje fastsett noka plikt for gravplasstyresmakta til å søkje etter moglege etterlatne etter avlidne festarar i Folkeregisteret eller på annan måte. Dette er likevel er ei viktig oppgåve. Ei grav kan vere svært viktig for etterlatne som ikkje har rolla som festar, eller som står utanfor den inste krinsen. Det kan ha stor verdi for etterlatne å få tilbod om å feste vidare ei grav som elles ville blitt sletta. Når utviklinga går i retning av meir samansette familiemønstre, bør ein kanskje ikkje leggje til grunn at familiane sjølv tek seg av å gi gravplasstyresmakta opplysningar om ny festar, mellom anna fordi dei kanskje ikkje kjenner til eventuelle graver som avlidne festa. Ei utfordring for gravplasstyresmakta er å unngå at andre etterlatne som òg kunne tenkje seg å feste grava, ikkje blir spurde. Opplysningane i Folkeregisteret gir ikkje alltid heile biletet.

Bergen kyrkjelege fellesråd foreslo i høyringa eit tillegg om at festeretten fell bort dersom ingen tek over festeretten innan seks månader etter at festaren døydde. Det ville innebære at forskotsbetalt festeavgift ville tilfalle gravplasstyresmakta, og at grava kunne nyttast til ny gravlegging etter seks månader. Departementet meiner at festekontraktar og innbetalingar i tillit til dei, bør respekterast. Samstundes er det vesentleg at ei grav har ein ansvarleg. Departementet meiner det ikkje er tenleg å lovfeste når gravplasstyresmakta kan slette ei grav midt i festeperioden.

Den som sørger for gravferda, har ikkje plikt til å overta festet. Det er gravplasstyresmakta der grava ligg, som skal sjå til at den som sørger for gravferda, får høve til å bli ny festar. Dette kan gravplasstyresmakta berre gjere dersom dei får melding om dødsfallet og om kven som sørger for gravferda. Dersom avlidne festa graver i fleire kommunar, vil den som sørger for gravferda kunne overta også desse festeavtalane. Andre etterlatne kan krevje eitt eller fleire feste overført til seg.

10.4 Departementets forslag

Gravplasslova § 16 andre leddet skal lyde:

Når festeren dør, skal den som sørger for gravferden gis anledning til å bli ny festar, med mindre noen etterlatte skriftlig krevjer spørsmålet avgjort av gravplassmyndigheten der graven ligger.

10.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Forslaget vil føre til færre saker der det er tvil om kven som er rett festar av grav, fordi den ansvarlege for gravferda har tettare kontakt med gravplasstyresmakta og med dei etterlatne enn dødsbuet. Færre saker kan gi gravplasstyresmakta lågare kostnader til saksbehandling og større inntekter frå festeavgift.

11 Betaling for å fjerne gravminne

11.1 Gjeldande rett

11.1.1 Betaling for å fjerne gravminne

Gravplasslova § 18 andre leddet lyder: «Når festet opphører, skal festeren om mulig gis anledning til å fjerne gravminne og lignende innretning fra gravplassen. Det som ikke er fjernet fra gravplassen innen seks måneder etter festets opphør, tilfaller gravplassen.»

Gravplassforskrifta § 21 tredje leddet lyder: «Eieren skal besørge fjerning av gravminne fra grav som ikke festes. Dersom gravplassmyndigheten fjerner gravminne, skal navn og data tas bort.»

Dei same reglane gjeld for festarar som for ansvarlege for frigraver, jf. gravplasslova § 19 første leddet tredje punktum. Dei to siterte føresegnene gir ulike svar på om ein må betale for å fjerne gravminnet eller ikkje.

11.1.2 Blikk til sida: Plikt til å fjerne eit gravminne på grav utan ansvarleg?

Gravplasslova §§ 15 og 19 er tydeleg på at det må vere ein ansvarleg (eller ein festar) før eit gravminne blir sett opp. Dersom festaren dør, vil festaren kunne bli gravlagd i grava, jf. gravplasslova § 15 andre leddet, men ingen har plikt til å overta rolla som festar. Også i andre situasjonar kan det hende at ei grav i fredingstida ikkje lenger har nokon som er ansvarleg for ho eller for gravminnet. I slike tilfelle vil ikkje gravplastyresmakta ha noka plikt til å fjerne gravminnet, men det vil vere gravplastyresmakta som må ta ansvar for det. (Noko ansvar for stell har gravplastyresmakta ikkje.) Det er rimeleg at eit gravminne som står godt, får stå fredingstida ut, men gravplastyresmakta er ikkje forplikta til å ta på seg store kostnader for å rette opp eller vedlikehalde eit gravminne når ingen etterlatne vil ta ansvar for grava.

11.2 NOU 2014: 2

Lae-utvalet skreiv i NOU 2014: 2 punkt 7.5.11 om betaling for fjerning av gravminne (utvalet foreslo å endre omgrepsbruken frå feste til leige og innarbeidde dette ordvalet i teksten):

Gravleigaren avgjer sjølv om ho eller han ikkje vil leige grava vidare, med mindre leigeforholdet har nådd ei maksimumsgrense og gravplassforvaltninga ikkje samtykkjer i forlenging.

Ved avsluttinga av leigeforholdet eller dersom ansvarleg for fri grav vel å ikkje leige grava, skal leigaren eller den ansvarlege få høve til å fjerne gravminne frå grava. Dersom gravminnet ikkje er fjerna innan seks månader, blir det gravplassen sin eigedom, sjå gravferdslova §§ 18 andre ledd og 19. Utvalet forstår gjeldande rett slik at dersom gravleigaren eller den ansvarlege skriftleg seier frå seg gravminnet, har gravplassforvaltninga ansvaret for det.

Av 94 gravplassforvaltningar i dei fem fylka utvalet har kartlagt, har tolv fastsett ein sats for betalinga for fjerning av gravminnet. Prisane spenner frå kr 500 til kr 800. Det er

ikkje heimel for å krevje dette som avgift, så dette er betaling for ei teneste. Ein pris på kr 500 er så høg at det for dei etterlatne mange stader vil kunne vere meir lønsamt å leige vidare i staden for å betale gravplassforvaltninga for å fjerne gravminnet. Når nye graver i gjennomsnitt kostar kr 15 000 å etablere, er det nok at éin leigar avsluttar leigeforholdet for å dekkje dei tapte inntektene frå 30 gravleigarar som ikkje må betale kr 500 for å fjerne gravminnet.

Utvalet viser til at gravplassforvaltninga tek over gravminnet etter eit halvt år. Det inneber at dei som betaler for å få fjerna gravminnet, er gravleigarar som fjernar det i løpet av eit halvt år etter at leigeforholdet er avslutta. Blant desse kan det vere gravleigarar eller ansvarlege som ikkje forstod at dei kunne sleppe å betale ved å sitje stille. Derfor bør gravplassforvaltninga ikkje krevje betalt for å fjerne gravminnet frå ei grav som skal slettast. Dersom gravleigaren eller den ansvarlege vil ha gravminnet som privat eigedom, kan ho eller han be eit firma hjelpe seg med å flytte gravminnet bort.

Utvalet foreslo ei ny føresegn i gravplassforskrifta: «Gravplassforvaltningen kan ikke kreve betaling for å fjerne gravminne fra en grav som skal slettes, jf. gravferdsloven § 18.» NOU 2014: 2 var på høyring i 2014. Få, om nokon, høyringssvar kommenterte dette spørsmålet.

11.3 Departementets vurdering

Det er etter departementets vurdering ikkje tvil om at gravplasstyresmakta kan ta betalt for å hjelpe festarar med arbeid med gravminnet. Dette er ei teneste som festarar bestiller, og som gravplasstyresmakta yter på marknadsvilkår, og treng dermed ingen heimel i lov eller forskrift.

Det er uheldig at gravplassforskrifta § 21 tredje leddet gir inntrykk av at festaren og den ansvarlege for ei grav som ikkje blir festa, skal betale for å fjerne gravminnet når gravplasslova § 18 slår fast at gravplasstyresmakta har ansvaret for gravminnet etter eit halvt år. Dei tilsynelatande motstridande føresegnene inneber at den kyndige (som kjenner systemet i lova) slepp å betale ein kostnad som den ukyndige må betale. Slike situasjonar må lovverket unngå. Departementet meiner at festarar og ansvarlege for frigraver som ønskjer å overta gravminnet til eige bruk, bør betale for fjerninga og transporten. Det vil dei fleste forstå. Er ikkje gravminnet fjerna innan seks månader, jf. lova § 18 andre leddet, fell det tilbake til den lokale gravplasstyresmakta. Departementet meiner det ikkje er grunn til å skilje mellom festarar (som har betalt festeavgift) og ansvarlege for frigraver (som ikkje har inngått festeavtale etter frigravsperioden). Dersom festarar eller ansvarlege for frigraver ikkje ønskjer å overta gravminnet til eige bruk, bør gravplasstyresmakta ta kostnaden ved å fjerne gravminnet.

11.4 Departementets forslag

Gravplassforskrifta § 21 tredje leddet første punktum blir oppheva.

11.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Lae-utvalet viste til at få gravplasstyresmakter tek betalt for å fjerne gravminne, og meinte at det ikkje var behov for kompensasjon frå staten for regelendringa. Departementet sluttar seg til dette.

Forslaget vil ha svært avgrensa økonomiske og administrative konsekvensar, fordi eit klart mindretal av gravplasstyresmaktene tek betalt for denne tenesta. Nokre stader kan gravplasstyresmakta gå glipp av inntekter, men dei får kompensert ved å krevje betalt ved gjenbruk av gravminne.

12 Heimel til å gi løyve til forsøk som avvik frå lova

12.1 Bakgrunn

Gravplasslova opnar ikkje for andre gravferdsformer enn kistegravlegging og kremasjon med urnegravlegging eller oskespreiing. Det er heller ikkje heimlar i lova for forsøk med alternative gravferdsformer. Det inneber at gravplasslova må endrast dersom det er ønskjeleg med forsøk med ny teknologi for å bryte ned kiste og kisteinnhald.

12.2 Gjeldande rett

12.2.1 Tillatne gravferdsformer

Gravplasslova regulerer tre typar graver:

- a) kistegraver, jf. § 12
- b) urnegrav (ev. i urnevegg) og oskespreiing etter kremasjon, jf. § 10
- c) såkalla naturleg grav når leivningane ikkje blir funne, jf. § 1 tredje ledd

Systemet i gravplasslova er at dei måtane menneskeleivningar kan handterast på, er positivt førte opp. Det som er tillate, er positivt regulert. Det som ikkje er regulert, er forbode.

Kremasjon er historisk og i dag knytt til flammer, jf. mellom anna religiøse førestillingar om reinsing (*purification*) og det norske ordet bålferd. I lova er *kremasjon* og *oske* knytte saman. Sjølv om *oske* ikkje er legaldefinert, er tilknyttinga til kremasjonsprosessen til hinder for at andre metodar som resulterer i reinsa bein, kan reknast som ei regulert og tillaten gravferdsform.

12.2.2 Forsøk

Gravplasslova inneheld ingen generell dispensasjons- eller forsøksregel. Departementet kan gi reglar til «gjennomføring og utfylling» av lova, jf. § 26, men det gir ikkje høve til å fråvike lova. Gravplassforskrifta § 39 er ein generell derogasjonsregel (dvs. at han heimlar fråvik frå reglane elles), men gjeld berre reglane i forskrifta.

Lov om forsøk i offentleg forvaltning (forsøkslova) av 1993 kan ikkje brukast fordi dei kyrkjelege fellesråda ikkje er omfatta av ho. Dessutan vil det truleg vere å strekkje ordlyden å seie at introduksjon av ei heilt ny gravferdsform er eit avvik frå reglar om korleis oppgåver skal løysast, jf. forsøkslova § 3 bokstav a.

12.2.3 Lovendring nødvendig

Lova må endrast dersom ein skal ta i bruk nye måtar (ny teknologi) å handtere menneskeleivningar på. Lovendringa kan anten uttrykkjeleg tillate ein særskild ny teknologi eller vere utforma som ein heimel for forsøk (som i neste omgang kan leie til at lova blir endra slik at visse teknologiar blir tillatne).

12.2.4 Lae-utvalet (NOU 2014: 2)

Lae-utvalet uttalte etter ein nokså kort gjennomgang av spørsmålet at «det ikkje er noko mål at norsk gravplassforvaltning skal vere i første rekkje i den teknologiske utviklinga. Utvalet vil ikkje gjere noko framlegg om ein heimel for forsøk eller dispensasjon i gravferdslova». (Sjå punkt 3.3.1.2.) Utvalets tilnærming var altså å sjå an utviklinga i andre land.

12.2.5 Svenske erfaringar med frysetørkingsteknologien og den private aktøren som fremja den

Lae-utvalet viste til eit svensk utval som hadde «sett nærare på ny teknologi og nye gravferdsformer, sjå [SOU 2013: 82](#). Dei gjer ikkje framlegg om å innarbeide nye gravferdsformer i svensk lovgjeving, men rår til at lova regulerer korleis ei slik godkjenning skal gå føre seg». Lae-utvalet gjer greie for tilrådinga slik:

Tilrådinga er at éin av länsstyrelsene (tilsvarer Fylkesmannen) får i oppgåve å ta imot søknader om godkjenning av nye gravferdsformer og førebu saka for avgjerd i departementet. Regjeringa kan anten innarbeide gravferdsforma i lovgjevinga eller la vere. Denne avgjerda kan ikkje påklagast. Søkjaren må betale kostnadene ved saksbehandlinga og sakkyndige fråsegner. Søkjaren må vere lokal gravplassforvaltning eller ha tilslutning frå lokal gravplassforvaltning. Sjå SOU 2013: 82 side 55–71.

Etter det vi har fått opplyst, har svenske styresmaktar fastsett at det framleis er regjeringa som tek avgjerd om nye metodar, med andre ord blei forslaget ikkje følgt opp. SKKF meiner at forslaget ikkje blei følgt opp fordi den einaste aktøren i svensk gravferdsbransje som marknadsførte ny teknologi, gjekk konkurs og la ned verksemda. Frysetørkingsteknikken viste seg ikkje å fungere, og kister som var frosne ned i påvente av frysetørking, blei tinte og kremerte. Fordi det ikkje lenger var aktivitet i firmaet som tilbydde frysetørking, var det ikkje behov for reglar om godkjenning av ny teknologi.

12.3 Departementets vurdering

Departementet har ikkje greidd ut rettslege og praktiske spørsmål kring teknologiane som har vore framme i media. Eit utgangspunkt er at nye teknologiar som krev eigne anlegg der nedbrytinga skjer, vil krevje unntak frå gravplasslova. På den andre sida ligg forbetring av nedbrytinga med nye massar, mindre jordoverdekking, jordblandingar eller naturlege tilsetjingar, ikkje langt unna ordinær forvaltning av gravplassane.

Norsk gravplasssektor har relativt små fagmiljø. Nye metodar som eventuelt blir tekne i bruk i Noreg, vil derfor mest sannsynleg vere utvikla og prøvde ut i andre land.

Utgreiingsinstruksen og god forvaltning av sektoransvaret krev at departementet har eit solid kunnskapsgrunnlag før ein gjer regelendringar som introduserer nye metodar for nedbryting av kister og kisteinnhald. Høyring av framlegg til regelendringar vil medverke til å avstemme eventuelle forslag med haldningar og praktiske omsyn i sektoren. Å ta i bruk nye metodar for å bryte ned leivningar etter menneske, krev etisk gjennomtenking og praktisk tryggleik. At noko er uvant i Noreg, inneber ikkje i seg sjølv at det ikkje er etisk forsvarleg. På den andre sida er det ikkje opplagt at ein metode som er teken i bruk i utlandet, skal prøvast ut i Noreg.

I dag ser det ikkje ut til at nabolanda våre har teke i bruk nye metodar som utan vidare kan bli tillatne i Noreg. Dette utelukkar ikkje at det kan bli aktuelt å ta i bruk nye metodar. Departementet har fått spørsmål frå gravplasstyresmakter som planlegg investeringar, om det vil kome nye metodar som kan takast i bruk.

At dei eldste døyr først, er eit generelt argument for at endringar på gravplasssektoren gjerne bør skje sakte. Dette argumentet tek ikkje omsyn til kva gravplassane har å seie for yngre

menneske som òg må ha i tankane at dei ein gong skal døy. Utforminga av gravplassane og det som skjer med leivningane, har noko å seie også for menneske midt i livet. Nye eller uvande gravferdsformer som folk får vite om gjennom media eller på reise, kan vekke ei interesse som ein kanskje ikkje bør avvise ved å seie at forvaltninga ikkje ønskjer å vere teknologileiande.

Eit alternativ til eventuelt å tillate ny teknologi gjennom lovendring (full implementering) er å gi reglar om korleis ny teknologi kan prøvast ut og vurderast med sikte på tillating seinare gjennom lovendring. For å gjere det mogleg å prøve ut nye metodar i Noreg kan det utformast ein heimel for forsøk som føreset avvik frå gjeldande reglar. Departementets heimel til å avvike frå gravplassforskrifta er ikkje tilstrekkeleg. Det er naudsynt å fråvike lova, og det har departementet ikkje rettsleg kompetanse til.

Ein eventuell regel om forsøk inneber ikkje at nokon får rett til unntak frå gjeldande rett eller rett til å få løyve til forsøk. Departementet meiner at private verksemdar ikkje bør kunne søkje om forsøk åleine. Det er ei lokal gravplastyresmakt som må søkje om forsøket, underbygge søknaden med eiga saksførebuing og vere budd på å ta dei økonomiske konsekvensane. Departementet ser at dette kan heve terskelen for å sende søknader, men meiner at det er liten grunn for det offentlege til å bruke tid på eit forsøk som ingen gravplastyresmakter finn interessant. Søknaden må vise kva som er måla, behova og verknadene av forsøket, og korleis det skal evaluerast. Departementet kan setje vilkår og rammer for forsøket. Det er mellom anna nærliggjande at søkjaren skal ta kostnadene ved evalueringa.

Sentrale spørsmål som ein søknad og ei evaluering må seie noko om, er miljøkonsekvensar (energibruk og forureining), tryggleik for dei tilsette, stabil drift og etikk/verdige tilhøve (at leivningane blir brotne ned og haldne åtskilde). To føresegner vil setje grenser for kva for forsøk departementet kan gi løyve til:

- Gravplasslova § 1: "Gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn".
- Gravplassforskrifta § 1: "Gravplassen skal holdes i hevd og forvaltes med den orden og verdighet som dens egenart tilsier."

Det kan vere behov for å trekkje inn fleire typar fagkompetanse i vurderingane ein forsøkssøknad krev. Terskelen for å få løyve til forsøk vil vere høg.

12.4 Departementets forslag

Ny § 39a skal lyde:

§ 39a Forsøk

Departementet kan etter søknad fra gravplassmyndighet gi forskrift som tillater tidsbegrensede avvik fra loven her eller regler i medhold av loven. Forsøket kan ikke stride mot § 1 eller mot hensynet til gravplassenes orden og verdighet.



DEN NORSKE KYRKJA

Stavanger bispedømmeråd

| Sakshandsamar | Arkivkode | Arkivsak | Ugradert |
|---------------|-----------|-------------|----------|
| Geir Skårland | 102 | 21/-03216-1 | |

| Saksnummer | Råd/utvalg | Møtedato |
|------------|-----------------------------------|------------|
| Saksnummer | Stavanger bispedømmeråd 2020-2023 | 21.09.2021 |

Fokus og satsingsområde i årsplan for 2022

Vedlegg:

Kirkemøtets visjonsdokument 2019-2021
Strategi for Stavanger bispedømme 2019-2021
20191127 Årsplan 2020

Saksorientering

Bispedømmerådet skal ha merksemda vendt på alt som kan gjerast for å vekka og næra det kristne livet i kyrkjelydane. I tillegg skal bispedømmerådet fylgja opp dei oppgåvene dei får av Kyrkjemøtet og Kyrkjerådet (Kyrkjelova, § 23).

Bispedømmerådet si verksemd fylgjer ulike styringsdokument. Ho fylgjer lovpålagte oppgåver, oppgåver i tildelingsbrev, nasjonalkyrkjelege planar og strategiske styringsdokument frå Kyrkjerådet og Kyrkjemøtet. I tillegg til desse faste rammene har bispedømmerådet sin eigen strategi og eit generelt mandat til å styrka det kristne livet i kyrkjelydane.

Bispedømmerådet si rolle er å peika ut viktige fokusområde og strategiske satsingar. Dette ligg til grunn for administrasjonen sitt arbeid med årsplan for kvart år. Som før tek arbeidet med årsplan i administrasjonen utgangspunkt i nasjonale føringar, bispedømmerådet sin strategi, aktuelle behov i kyrkjelydane og satsingsområde bispedømmerådet peikar på i sine drøftingar.

Det fylgjer fleire konkrete fokusområde av både styringsdokument og kontekst. Kyrkjemøtet skal vedta ny strategi hausten 2021. I saka om overordna føringar for budsjettet for 2022, har Kyrkjerådet vedteke at å bygga fellesskap for barn og unge og diakoni blir nasjonale hovudsatsingar. Kyrkjerådet skal også ha fokus på kunst og kultur, digital kyrkje, kyrkjeleg gravferd, rekruttering og kyrkje i det fleirkulturelle Noreg.

Bispedømmet sin strategi peikar både på verdiar og nokre konkrete tiltaksområde. Han peiker på kjerneverksemd, som forkynning, gudstenesteliv, diakoni, trusopplæring og misjon. Bibelbruk, klima, møteplassar for ungdom, opne kyrkjer, kommunikasjon og personalarbeid står som konkrete satsingsområde.

Sist årsrapport var prega av at kyrkja sto seg godt under krevjande vilkår i pandemien. Spesielt blei det gjort mykje godt kommunikasjonsarbeid, nasjonalt, regionalt og lokalt. Kyrkja tok viktige steg i å vera digital kyrkje.

Årsstatistikken var også prega av pandemien. Mange indikatorar var lågare enn vanleg, men i mindre grad enn frykta. Mange kyrkjelydar hadde positive erfaringar med egne dåpsgudstenester.

Oppslutninga om kyrkjeleg vigsel går merkbart ned. Andre stader i Noreg er det konkurranse mellom ulike aktørar som tilbyr gravferd, men i Stavanger bispedømme er tala førebels stabile. Nokre kommunar gjev kyrkja meir krevjande rammevilkår enn tidlegare. Det går ikkje av seg sjølv at samfunnet skal vera livssynsoppe og ikkje livssynsnøytralt eller livssynsfritt.

Resultata viste behov for å styrka tilbodet til unge i kyrkjelydane. Det er også behov for å halda oppe satsinga på frivillig medarbeidarskap, ikkje minst etter pandemien. Elles var mange tal stabile, ikkje minst deltaking på trusopplæringstilbod og samla deltaking på fysiske og digitale gudstenester. Konfirmasjonsprosenten auka, det blei fleire kulturarrangement, fleire opne kyrkjer og meir diakoni. Dåpsprosenten av dei som høyrer til i kyrkja gjekk forsiktig opp.

Bispedømmerådet sette i 2021 i gang eit arbeid med å styrka det frivillige arbeidet. Det blir lagt fram ein handlingsplan før årsskiftet, som skal setjast i verk frå 2022.

Bispedømmet har fått Instagram-konto og held fram med eit aktivt kommunikasjonsarbeid.

Diakonien tek tak i fosterheimsavtale. Det er mange samhandlingsarenaer med det offentlege og ulike organisasjonar, og det er planlagt oppstart av eit arbeid retta mot kristne migrantar. Det blir også planlagt stor leir på Solgården for menneske med utviklingshemming. Ungdomstinget skal fornyast og ein vil auka innsatsen for å styrka ungdomsarbeidet i kyrkjelydane, mellom anna gjennom å arbeida tettare med lokale leiarar. Studentarbeidet har fått auka ressurs som kan gje meir gjennomslagskraft. I etterkant av endringane i samarbeidet med misjonsorganisasjonane vil ein sikta mot noko færre kontaktmøter, men meir felles verksemd.

Innafor trusopplæring blir det arbeidd med nye fellestiltak som kan fornya arbeidet lokalt. Eit prosjekt om «portalar til tru», med nettside, materiell til utdeling og ressursar for kyrkjelydar, er meint å gjera det lettare for menneske med ulik bakgrunn å sjå korleis trua kan møta deira liv. Arbeidet med jubileet i 2025 held fram. Biskopen kan legga opp til eit år som blir meir normalt i forhold til visitasar og kontakt med kyrkjelydane.

Ved årsskiftet vil kyrkjelydane vera ferdige med å ha innført justerte lokale grunnordningar for hovudgudstenesta. Det er behov for meir arbeid med korleis nye grupper kan koma til gudsteneste. Eit aktuelt prosjekt er å arbeida konkret med gode gudstenester for barn og familiar. Neste år vil det truleg også bli mogleg å gjennomføra eit felles studieprosjekt for prestar.

Spennvidda i det kyrkjelege arbeidet er stor, både regionalt og lokalt. Bispedømmerådet kan peika på særlege satsingsområde som bør prioriterast høgt framover. Administrasjonen vil som tidlegare utforma ein årsplan ut frå dette, som blir lagt fram til orientering for bispedømmerådet i desember.

Forslag til vedtak

Bispedømmerådet bed administrasjonen arbeida vidare med årsplan for 2022, og legga ferdig årsplan fram for rådet til orientering i møtet i desember, med grunnlag i saksframlegget og det som kom fram i samtalen i møtet.

Mer himmel på jord

Strategi for Stavanger bispedømme 2019-2022

Vi vil være en kirke som

TROR

Vi vil inspirere til å søke kilder til tro ved å

- ❖ Snakke sant om livet og forkynne at Jesus lever
- ❖ La Bibelen bli brukt aktivt
- ❖ Invitere til gudstjenester, dåp og hellige handlinger som åpner for erfaringer av Guds nærvær
- ❖ Møte åndelig lengsel ved å skape rom for bønn, refleksjon, stillhet og estetikk

BRYR SEG

Vi vil se, engasjere oss og vise omsorg ved å

- ❖ Være til stede for mennesker i krevende livssituasjoner og for dem som opplever utenforskap
- ❖ Være til stede lokalt, bl.a. gjennom samarbeid med organisasjoner og det offentlige
- ❖ Skape endring i møte med klimatrusselen
- ❖ Tilby flere møteplasser for ungdom og unge voksne

ÅPNER

Vi vil være en kirke med rom for alle ved å

- ❖ Åpne kirkene
- ❖ Styrke medlemmenes tilknytning til kirken
- ❖ Satse på kirkelig kulturvirksomhet
- ❖ Styrke kirkens nærvær i sosiale medier og i det offentlige rommet



DEN NORSKE KIRKE
Stavanger bispedømme

DELER

Vi vil være engasjerte, livsnære og tydelige formidlere ved å

- ❖ La barn og unge vokse i tro, få ressurser til livsmestring og utfordres til engasjement
- ❖ Skape engasjement for misjon, religionsdialog og globalt fellesskap
- ❖ Bruke et mangfold av uttrykk
- ❖ Ta menneskers liv, spørsmål, lengsel og erfaringer på alvor.

INVITERER

Vi vil skape gode fellesskap ved å

- ❖ Inspirere til frivillig medarbeiderskap
- ❖ Fremme god samarbeidskultur
- ❖ Legge grunnlag for rekruttering, trivsel og vekst
- ❖ Bidra til gode prosesser i arbeidet med ny organisering

Stiftsdirektørens rapport september 2021

Personal

Tiltredelse

Tom Krager tiltrer stillingen som prost i Sandnes prosti den 27. september 2021.

Øyvind Tjelle tiltrer stillingen som inkluderingsrådgiver ved Stavanger bispedømmekontor den 1. januar 2022.

Fratredelse

Øyvind Tjelle fratrer stillingen som sokneprest i Ytre Stavanger prosti, med særskilt tjeneste i Gausel sokn, den 31. desember 2021.

Vikariat

Pensjonist Sigfred Sørensen fortsetter å gjøre vikartjeneste i 20 % i Karmøy prosti og 40 % i Haugaland prosti, i perioden 1. september 2021 til 31. desember 2021.

Kommunikasjon

Fra 11. oktober-19. desember kjører vi kinoreklame for dåp på kinoene i Sandnes, Stavanger og Haugesund. En 30 sekunders [film](#) skal vises for 88.000 besøkende. Vi tror dette er en god timing, ikke minst fordi mulighetene for dåp nå er større enn på lenge. Mange har blitt døpt den siste tiden, noe både nasjonale og lokale medier har skrevet om.

Stavanger bispedømme er på Instagram med kontoen «[Kirken i Rogaland](#)». Profilen viser bilder av kirkebygg og det som er inni, og noe fra det som skjer/er aktuelt. Dvs. en litt annen profil enn Facebooksiden. Målet er etter hvert å nå bredden av medlemsmassen, som i medlemsundersøkelsen har sagt at de i stor grad er opptatt av kirkebyggene.

Kommunikasjonsrådgiver og diakonirådgiver samarbeider om hvordan vi kan konkretisere og følge opp ambassadørvtalen om fosterhjem, som preses i fjor inngikk på vegne av Dnk med barne- og familieministeren på vegne av Bufetat. Artikkel til menighetsbladene og markedsføringsressurser til menighetenes nettsider og sosiale medier er noe av det som jobbes fram, i samarbeid med blant annet Bufetat.

Nyhetsbrevet fra Stavanger bispedømmeråd fikk et uønsket langt opphold siden forrige utsendelse i des.20. Nå har vi kjøpt en ny mal-løsning med større muligheter for å nå fram til folk, og går i gang med ny frisk fra september i år. Målgruppen er ansatte, frivillige og andre interesserte, dvs i stor grad internkommunikasjon. Nyheter fra rådet bør etter hvert få en tydelig og fast plass i brevet.

Misjon

Aksjonen «Sammen som kirke i hele verden» engasjerte 25 menigheter i Stavanger bispedømme, og 181 på landsbasis. Nesten alle menigheter i Stavanger bispedømme har levert inn rapport, og det er kommet inn ca. 300.000 fra disse til aksjonen. Det arbeides med en rapport for hele aksjonen nasjonalt, og for bispedømmet.

Den 19-21 november vil det bli en markering av 250 år jubileet av Hans Nielsen Hauge. Blant annet vil det være en fagdag fredag 19, arrangement i Ukirke (nygaten forsamlingshus) og Josefine siftelsen på lørdag, samt et kulturelt arrangement i St. Petri på søndag 21. Endelig program kommer ut i løpet av de neste ukene.

Ungdom

UR stiller med to delegater til årets UKM som går av stabelen 8-12 oktober, på Gjøvik. Tema for årets UKM er «Vi er et folk på vandring». Sakene er «Vevd tro – ungdom trygg på sin kristne identitet», «Kirkelig organisering mot 2023» og Klima og miljø saken «Sorg, sinne, handling og håp». I tillegg er saken fokussaken fra 2020 som var «radikal teologi» blitt endret til «influencerteologi».

UT 2021. Blir avholdt 6-7 november, på Clarion Energy Hotell. UR har i sitt møte den 13 september til mål å vedta det endelige programmet.

Inkluderende kirkeliv

RAPPORT FRA INKLUDERINGSARBEIDET – pr sept.21

Inkluderingsarbeidet startet så smått opp med sommerfester både i Aksdal for Simenklubben og på Fredtun for HEL-koret like før sommerferien. Men det har ikke vært før nå i høst at det har vært mulig å invitere til ordinære aktiviteter tilnærmet slik det var før. Mye har endret seg i koronaåret og for mange har dette vært en belastende og tøff tid. Det blir spennende å se i hvilken grad vårt arbeid vil bære preg av disse påkjenningene. Den store oppstarts festen for alt inkluderingsarbeidet fant sted i Kirkeparken på Norheim 21.08. med nær 90 deltakere. Allsang, leker, andakt, grill og prat. Og ikke minst stor gjensynsglede.

Klubber og lørdagskafeer i menighetene har startet opp og de som er i gang er godt besøkt.

HEL-koret har startet opp med øvelser annenhver uke. Nær fulltallig kor, godt med ledere og sangere som gleder seg til flere opptredener i løpet av høsten. En rekke menigheter på Karmøy er representert.

Weekender på Nesjatunet både for Unge Voksne 24.-26.09.21 og Voksne 01.03.10.21. Avklart med kommunelegen på Bømlø. Smittevern ivaretas. Det er over et år siden sist weekend og det er spennende å se om det nå er samme glede og entusiasme over tilbudet.

HØSTTAKKEFEST NORHEIM KIRKE 06.10. KL. 17.30. Prost Rune Engedal og diakoniarbeider Hilde Gudmundsen. Sang av HEL-koret og Thor Inge Hansen. Kveldsmat serveres i etterkant av gudstjenesten.

KONSERT I KOPERVIK KIRKE 5.NOVEMBER KL.19.00 for alle i inkluderingsarbeidet på Haugalandet. Gjesteopptreden : Birgitte Bergerud Larsen. Janne Kristin Eng som er leder for HEL-koret er ansvarlig for konsertdelen. I forkant har vi samling for alle ledere i inkluderingsarbeidet både ansatte og frivillige. 17.00-18.30. Middag, orientering om arbeidet både lokalt og nasjonalt og foredrag/opptreden v /Birgitte Bergerud Larsen. Alle inviteres inn til konsert i etterkant.

Vi er veldig spent på et nyetablert tilbud til ELDRE MED UTVIKLINGSEMMING I ROSSABØ kirke Starter opp 18.10. I første omgang er det Jon Erik Strand (diakon i Rossabø) og Sølvi Dahle som står som ledere. Tilbudet gis til alle i Haugesund kommune. Program blir sang, musikk, andakt, spill, quiz oa. Samt en enkel lunsj. Tidsramme: kl.11-12.30 annenhver mandag.

I arbeidet i sørfylket ser vi samme trend: stor og engasjert satsing lokalt for å få arbeidet i gang igjen, og stor entusiasme ved oppstart av klubber og tiltak – både hos ledere og deltakere. Savnet har vært stort og lengselen etter fellesskap og «normalitet» er veldig tydelig. Mange besøk (fra rådgiver) og deltakelse nå i oppstartsfasen bekrefter at deltakere kommer tilbake og at også nye kommer til – det gir stor inspirasjon.

Vi planlegger fellestiltak igjen og ser fram til HØSTTAKKEFEST i St.Petri kirke 28.09 kl.18.00. Det er en stor glede og inspirasjon at biskopen deltar! Her håper vi å samle mange fra arbeidet i sør og mener å kunne gjennomføre et trygt arrangement smittevernmessig.

Vi er i gang med planlegging av neste års storsatsing: Kirkefellesskapstur til Solgården. Turen blir 31.05 – 07.06.22 med direkte Solgården-charter fra Stavanger. Vi har godt samarbeid med Solgården-kontoret og påmelding forventes å åpne i begynnelsen av oktober. Mye arbeid med markedsføring, lederrekruttering og program venter, men vi har god tro på at prosjektet nok en gang skal gi arbeidet vårt et stort løft!

Pilegrim

pilegrimsutvalget har arrangert tre vellykkede pilegrimsturer i sommer.

Vandringen Egersund - Stavanger over 5 dager og turen Stavanger - Røldal over 6 dager inkludert pilegrimsstevnet i Røldal, er blitt gode tradisjoner i årenes løp. Nytt på Røldalsturen i år var at sørgende fikk en spesiell invitasjon til å delta i et opplegg som inkluderte denne turen. To diakoner var med som ledere med tanke på oppfølging av denne gruppa. Det var gode tilbakemeldinger fra deltakerne.

I tillegg til disse to turene, fikk vi i år til å arrangere en ferd med hardangerjakta Caroline af Sandnes langs kystpilegrimsleia fra Stavanger til Bergen. Alle nøkkelstedene på dette strekket ble besøkt og kystpilegrimene ble godt mottatt underveis.

Tilsammen har ca 55 personer deltatt på disse pilegrimsturene i sommer. Vi har fått mange positive tilbakemeldinger om at turene har betydd mye både for kropp og sjel. Gode opplevelser som sitter igjen i ettertid og som gir mersmak.