



Referanser: KM 05/13, 10/11, 8/07, 8/06 – KR 38/03, 35/13, 03/13, 51/12, 39/12, 9/12, 7/12, 64/11, 50/11, 29/11, 26/11 – BM 31/12, 41/11

## Kirkeordning etter 2013

### Sammendrag

Saksfremlegget trekker opp perspektiver for det fremtidige reformarbeid for kirkeordningen. Disse perspektivene springer ut av vedtaket i sak KM 05/13, som la klare føringer for det videre arbeidet. Kirkemøtevedtaket tolkes, og det gis et forslag om hvordan Kirkemøtets forventninger skal oppfylles. Det nevnte vedtaket leses ikke isolert, men ses også i lys av tidligere kirkemøtevedtak og andre relevante kilder.

Saksfremlegget legger vekt på å få frem strukturen i det fremtidige kirkelige regelverket – herunder forholdet mellom den statlige del som Grunnloven § 16 forutsetter også i fremtiden og den del som vedtas av valgte kirkelige organer.

Som ledd i reformarbeidet med det fremtidige kirkelige regelverket foreslås det at Kirkerådet igangsetter et eget arbeid med et øverste, særlig grunnleggende regelverk for Den norske kirke.

### Forslag til vedtak

1. Kirkerådet ber om at det til Kirkerådets møte i desember i år forberedes en sak om et nytt, øverste trinn i regelverket for Den norske kirke.
2. Kirkerådet ber direktøren om å knytte til seg de nødvendige eksterne fagressurser samt en egen ressursgruppe for å forberede den sak der Kirkemøtet skal treffe de grunnleggende veivalg om den fremtidige kirkeordning, jf. KM 05/13.
3. Kirkerådet tar for øvrig den fremlagte fremdriftsplanen til etterretning.
4. Kirkerådet ber om å bli holdt løpende orientert om videre fremdrift i arbeidet.

# Saksorientering

## Innholdsfortegnelse

- I Innledning og bakgrunn
- II Bestillingen i pkt. 4 i Kirkemøtets vedtak – tidsperspektivet
- III Forslag til innfrielse av Kirkemøtets anmodning
- IV Noen merknader om lovreformer og fremdrift – andre kirkeordnings spørsmål
- V Merknader om det fremtidige kirkelige regelverket
- VI Forslag om en egen sak for Kirkemøtet i 2014: Det øverste trinn i det fremtidige kirkelige regelverket: Begrunnelse og innhold
- VII Skisse over mulig fremdrift
- VIII Økonomisk-administrative konsekvenser

## I Innledning og bakgrunn

Reformprosessen for forholdet mellom kirke og stat kom i et grunnleggende nytt lys da Stortinget i mai 2012 endret Grunnlovens bestemmelser om statskirken.

Sentrale elementer i forfatningsreformen var avviklingen av Kongens særskilte kirkestyre og av det såkalte kirkelige statsråd – ved oppheving av bestemmelsen i § 16 om Kongens kirkelige prerogativ samt § 2 om statens offentlige religion. Dertil hørte opphevelsen av bestemmelsene for regjeringen om henholdsvis bekjennelsesplikt for minst halvparten av regjeringens medlemmer og om at statskirkesakene kun behandles av disse statsrådene. Grunnlovsendringen i fjor var en del av det såkalte «kirkeforliket» fra 2008, som også omfattet en prosess med en demokratireform for kirken og endringer av reglene for utnevning av biskoper og proster fra kirkelig statsråd til tilsetting i kirkelige organer – ved lovendring i juni 2012 bestemt til henholdsvis Kirkerådet og bispedømmerådene.

Forliket la midlertidige bånd på ytterligere endringer i forholdet mellom stat og kirke, ved at en del «vesentlige elementer i statskirkeordningen [skulle] videreføres» i forliksperioden 2009–2013. Til disse hørte at

«Den norske kirkes organisering og virksomhet skal fortsatt reguleres ved en egen kirkelov, uten at kirken defineres som eget rettssubjekt» (pkt. 2 nr. 2)

«Staten skal fortsatt lønne og ivareta arbeidsgiveransvaret for biskoper, proster, prester og andre som tilsettes i kirkelige stillinger av regionale og sentrale kirkelige organer, dvs. at disse fortsatt skal være statstjenestemenn» (pkt. 2 nr. 3)

«Den regionale og sentrale kirkelige administrasjonen skal fortsatt være en del av statsforvaltningen» (pkt. 2 nr. 4)

I lys av at kirkeforliket vil løpe ut etter høstens stortingsvalg, trakk *Kirkerådet* vinteren 2013 opp linjene for det videre reformarbeidet. Kirkerådet foreslo følgende vedtak for Kirkemøtet 2013:

- «1. Kirkemøtet vil understreke at grunnlovsendringene har etablert en rettssituasjon for Den norske kirke som har en midlertidig karakter.
2. Kirkemøtet ber Regjering og Storting om at det etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke.
3. Kirkemøtet ber Regjering og Storting om at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestatetjenesten overdras til dette rettssubjektet. De sentrale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer (jf Kirkemøtets høringsuttalelse, sak KM 10/11).»<sup>1</sup>

I årene etter inngåelse av kirkeforliket har det hersket uklarhet om hva Kirkemøtet konkret skal foreta seg når utløpet av forliket nærmet seg. Med årets vedtak har det kommet en avklaring i form av en klar bestilling til myndighetene. Vedtaket omfattet *også* føringer for Den norske kirkes fremtidige ordning etter at kirken ikke lenger har en statlig forankring – som statlig virksomhet og med statlige ansatte.

Slik lyder

**«Kirkemøtets vedtak»<sup>2</sup>**

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

1. Kirkemøtet ber regjering og Storting om at det så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke.
2. Kirkemøtet ber regjering og Storting om at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestatetjenesten overdras til dette rettssubjektet. De sentrale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Se vedtak av 1. februar 2013 i sak KR 03/13.

<sup>2</sup> Av 16. april 2013 i sak KM 05/13.

<sup>3</sup> Dermed valgte Kirkemøtet en løsning som gjerne er omtalt som en «virksomhetsoverdragelsesmodell». Se KR 64/11 side 31–32 og side 41.

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

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

Når Kirkemøtet i pkt. 4 omtaler «en framtidig kirkeordning som Kirkemøtet kan vedta når [den kortfattede rammeloven] er vedtatt», legges det til grunn at det siktes til selve kirkeordningen, altså de strukturelle forhold ved den kirkelige organisasjon – ikke til regelverket, altså *det rettslige uttrykket* for disse strukturelle forholdene.<sup>4</sup> Se mer om vedtakets pkt. 4 nedenfor i pkt. II.

---

<sup>4</sup> Denne tvetydighet ved begrepet kirkeordning blir særlig synlig i den internkirkelige terminologi fordi det der er blitt vanlig etter de senere årene å tale om «kirkeordning» eller «Kirkeordning» som navnet på det regelverket Kirkemøtet ønsker å vedta når Stortinget gir hjemmel for dette. Det er mulig dette er inspirert av den svenske *Kyrkoordning*, gitt av Kyrkomötet.

«Kirkeordning» har som begrep gjerne blitt brukt om kirkens oppbygging og struktur – altså dens *organisering i vid forstand*:

kirkens forhold til kommunen og staten

det innbyrdes forholdet mellom de særkirkelige organer (oppgavefordeling, myndighetsrelasjoner etc.)

*Oftest* har begrepet blitt benyttet i samband med spørsmålet om kirkens forhold til staten, gjerne omtalt som «forholdet kirke-stat». Se et eksempel fra NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*: «lovforankret folkekirke som kirkeordning» (side 160 første spalte; vår kursiv).

Begrepet har dessuten blitt brukt om selve det *regelverk* som gjelder denne strukturelle oppbygging. Det er en naturlig sammenheng i begrepsbruken, ved at kirkeordning *som regelverk er det rettslige uttrykk for* – eller beskrivelse av – kirkens organisatoriske oppbygging. Slik forstått vil «kirkeordning» være ensbetydende med et utsnitt av kirkeretten.

Alt ved kirkeordningen er imidlertid ikke primært av rettslig karakter, slik at de to dimensjonene ved begrepet er ikke helt sammenfallende.

Et eksempel på begrepet brukt som navn på regelverket, er forløperen til dagens kirkelov som het lov om Den norske kirkes ordning (kirkeordningsloven). Et nytt eksempel kan bli det som er omtalt i notens første avsnitt. Se KM 8/06 pkt. 2.2.3 om at

«Med Kirkeordning menes et særskilt grunnleggende regelverk for Den norske kirke, en ny «grunnlov» for kirken. Kirkeordningen skal *konstituere* Den norske kirke som trossamfunn, gi uttrykk for dens selvforståelse og regulere kirkens indre forhold.»

Vedtaket pkt. 1 og 2 er en anmodning *til regjering og Storting* om en lovendring som muliggjør at Den norske kirke nasjonalt blir et eget rettssubjekt og som kan overta virksomhets- og arbeidsgiveransvaret i kirken. Denne anmodningen ble 2. mai viderefremmet fra sekretariatet til de to adressatene.

Vedtaket pkt. 1 og 2 er som der ses helt i tråd med *Kirkerådets* innstilling pkt. 2 og 3. Punkt 3 i vedtaket utgjør en overgang til pkt. 4, som har *Kirkerådet* som adressat. I tillegg *forutsetter* pkt. 4 en lovreform. I lys av tidligere kirkemøtevedtak er det underforstått at Kirkemøtet – med hjemmel i en kortfattet rammelov – skal vedta sitt eget kirkelige regelverk.<sup>5</sup>

Når Kirkemøtet på denne måten *delte* reformprosessen inn i to – slik også Kirkerådet underforstått hadde lagt opp til i sitt forslag – reflekterte det innholdet i plenumsdebattene, som målbar et ønske om at reformene skulle skje skrittvis.<sup>6</sup>

I forkant av Kirkemøtet hadde enkelte grupperinger sterkt tatt til orde for en prosess der utviklingen av statens rolle som overordnet kirkelig myndighet, *ikke kunne finne sted* før kirken hadde funnet en ny modell for den indrekirkelige organisering. Det ble blant annet anført at organiseringen av prestetjenesten utgjør et kjernesporsmål i en fremtidig kirkeordning og at denne organiseringen må avklares *ut fra et helhetsperspektiv og innenfor rammen av samlede modeller*.

Et enstemmig plenum avviste en slik tilnærming. Den enstemmige *komiteen* formulerte det slik i sine merknader:

---

Se tilsvarende i KM 8/07 pkt. 1.2.1 nr. 2, der samme formulering brukes, men slik at «kirkens indre forhold» ble endret til «alt som angår kirkens indre forhold». Som en ser innebærer dette et valg av navn på et regelverk som også kunne hete noe annet. Ikke minst gjelder dette fordi regelverket for Den norske kirke omfatter mer enn det som gis i et eget kirkelig regelverk. Som vist ovenfor i noten, vil fremtidens kirkeordning, slik som dagens, ha en struktur som gjør at den kan beskrives som «en lovforankret folkekirke som kirkeordning», endog med grunnlovsforankring av denne loven.

For ordens skyld påpekes det at begrepet *konstituere* er mangetydig. Det kan bety å *(ny)etablere* en organisasjon mv. Se note 25 om at Den norske kirke i dag er et selvstendig trossamfunn – noen *(ny)etablering* av dette trossamfunnet skal derfor ikke finne sted. Trossamfunnet er ment å være det samme også med en endret relasjon til staten. Ikke minst har dette en side til at dagens medlemmer skal oppleve at kirken forblir den samme. Se note 22. Det bør derfor utvises noe varsomhet med slik språkbruk som at «kirkeordningen skal *konstituere* Den norske kirke *som trossamfunn*», jf. sitatet rett ovenfor. Det er mer presist å si at det aktuelle kirkelige regelverket skal bli den nye rettslige eller rettsteologiske *forankringen* til Den norske kirke. Dette gjelder ikke minst kirkens læregrunnlag. Se nedenfor i pkt. VI. Som der vist vil Den norske kirke ha en *dobbel forankring i rettslig forstand*: både i et eget kirkelig regelverk gitt av Kirkemøtet, men også i en lov som særskilt omhandler den samme kirken. Det siste følger av Grunnloven av § 16.

<sup>5</sup> Dette skal da også fange opp den *indrekirkelige organisering*, jf. forrige note om begrepet kirkeordning.

<sup>6</sup> Dette var helt i samsvar med statsråd Rigmor Aasruds signaler i hennes tale under åpningsdagen 11. april. Statsrådets tale var identisk med departementets formuleringer i Prop. 1 S (2012–2013) om at «Videre endringer bør skje skrittvis og ha bred politisk og kirkelig oppslutning» (side 152–153).

«7. Komiteen har vurdert om man i stedet for å be om overføring av arbeidsgiveransvaret for prestene til et nasjonalt rettssubjekt som et første skritt i stedet bør vente med overføringen til dette kan gjøres som ledd i implementeringen av en helhetlig kirkeordning. Komiteen vurderer det slik at dette vil opprettholde en prinsipielt uheldig situasjon med statlig ansvar lenger enn nødvendig.»

Om den trinnvise utviklingen, uttalte komiteen følgende:

«3. Arbeidet med å endre Den norske kirkes forhold til staten er en prosess som har foregått over lang tid. Komiteen legger til grunn at dette arbeidet videreføres gjennom en fortsatt trinnvis utvikling. I tråd med tidligere kirkemøtevedtak anbefaler komiteen at den videre utvikling starter med opprettelse av et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke. Ansvar for prestatjenesten og de regionale og nasjonalkirkelige organer overføres til dette rettssubjektet.»

I merknadene ga komiteen følgende beskrivelse av hvordan innstillingen var ment:

«4. Kirken har i dag cirka 1270 rettssubjekt, nemlig soknene. Komiteen viser til at soknet som selvstendig rettssubjekt, ble slått fast ved kirkeloven av 1996. Opprettelsen av et nasjonalt rettssubjekt endrer ikke det ansvar og den myndighet som dagens regelverk legger til soknet. Komiteen understreker at det er nødvendig også å opprette et nasjonalt rettssubjekt for at Den norske kirke skal kunne være selvstendig og ikke lenger være en del av den statlige forvaltning. De oppgaver som nasjonale og regionale organer i dag ivaretar som en del av det statlige forvaltningsapparat, må etter komiteens mening i denne omgang overføres til det nasjonale rettssubjektet.

5. Virksomhetsoverdragelse av prestatjenesten og av virksomheten i bispedømmerådene og de sentralkirkelige rådene til dette nasjonale rettssubjektet forutsetter ikke større organisasjonsendringer. Komiteen legger til grunn at arbeidsgiveransvaret for presteskaper i denne fasen skal forvaltes av bispedømmerådene som utfører denne oppgaven også i dag. Oppgaver som ivaretas av departementet, overføres til Kirkemøtet og Kirkerådet.

6. Disse endringene i kirkeordningen forutsetter justeringer i kirkeloven, og Kirkemøtet vil være en sentral høringsinstans i departementets lovforarbeid, jf kirkeloven § 24.»

Hvis Kirkemøtets vedtak følges opp av de politiske myndigheter, utløser det som vist ovenfor to lovreformer.

Den trinnvise skissen presentert nedenfor i pkt. VI omfatter et løp som består i en overføring av ansvar og oppgaver fra staten til valgte kirkelige organer.

En slik overføring av ansvar og oppgaver forutsetter ikke noen *indrekirkelig omorganisering av myndighet* ut over de endringer som direkte følger av at valgte kirkelige organer overtar ansvaret for de oppgaver som i dag er statlige.

En del justeringer må allikevel gjøres i de kirkelige organers roller og myndighet, og i dette ligger mange viktige spørsmål av juridisk, administrativ og økonomiske karakter som må finne sin løsning alene som en *direkte følge* av det endrede forholdet til staten. Vi nevner til illustrasjon at et nytt tariffrettslig avtaleverk må etableres.

Spørsmålet om hvordan kirken skal organiseres *etter* at kirken rettslig og organisatorisk er fristilt fra staten, har vært gjenstand for mye oppmerksomhet. Det er per i dag ikke gitt noen overbevisende svar på hvilke eventuelle strukturendringer som er de beste – ut over nettopp det at kirken ikke lenger bør være en del av statsforvaltningen med tilhørende statsansatt personell.

Alle de såkalte «kirkeordningsmodeller» som er lansert, har hatt sine svakheter. Det har hersket uenighet om de *rettslige* rammer som foreligger for hva som er praktisk mulig – ikke minst knyttet til den arbeidsrettslige terminologi.

Kirkemøtet har imidlertid i vedtakets pkt. 3 og 4 samtidig signalisert at arbeidet med Den norske kirkes fremtidige struktur – herunder plasseringen av prestedtjenesten i en fremtidig kirkeordning – skal *pågå parallelt* med de lovreformene som direkte gjelder kirkens forhold til staten.

Dette strukturarbeidet skal Kirkerådet følge opp – herunder skal Kirkerådet beskrive et utvalg av de mest aktuelle løsningsalternativer som kan innfri målsettingen om «felles arbeids-giveransvar». Samtidig må alle disse løsningsalternativene for den fremtidige kirkeordningen oppfylle en rekke andre premisser.

Se rett nedenfor i pkt. II om den forståelse av vedtakets pkt. 4 som legges til grunn i denne saksorienteringen.

## **II Nærmere om bestillingen i pkt. 4 i Kirkemøtets vedtak – tidsperspektivet**

Punkt 3 i vedtaket utgjør en overgang til pkt. 4, som har *Kirkerådet* som adressat.

Når pkt. 4 taler om «kirkeordning», siktes det til *den indrekirkelige ordning*. En premiss eller forutsetning er at den del av kirkeordningen som omhandler forholdet til staten, har funnet sin løsning og munnet ut i en «kortfattet rammelov for Den norske kirke». Kirkemøtet vil få seg forelagt en sak der det kan treffe vedtak om *innholdsmessige* sider ved den fremtidige kirkeordningen, altså ikke bare vedtak av prosesspreget karakter.

Den sak Kirkemøtet ber Kirkerådet om å forberede, er imidlertid *ikke* den indrekirkelige delen av kirkeordningen *i sin helhet*, men en sak «som gir anledning til å fatte vedtak om *grunnleggende veivalg*» om denne delen av vår kirkeordning. Et helhetlig *regelverk* er

det underforstått heller ikke tale om, jf. ovenfor i pkt. I om at begrepet kirkeordning også kan bety regelverk.

Hva som utgjør *grunnleggende* veivalg for kirkeordningen, må forstås i lys av den mangeårige kirkelige diskusjon om *viktige, innholdsmessige aspekter* ved vår fremtidige kirkeordning. Selv om saksdokumentet i KM 05/13 ikke la opp til vedtak i 2013 om de indrekirkelige ordningsforhold, var også saksdokumentet fra Kirkerådet et uttrykk for eller ledd i denne diskusjonen – og i stor grad en forsmak på de problemstillinger Kirkerådet og Kirkemøtet senere ville måtte komme tilbake til.<sup>7</sup>

Med dette som bakteppe legges det til grunn at Kirkemøtet ønsker seg forelagt *en beskrivelse av ulike, alternative internkirkelige løsningsmuligheter – gjerne kalt modellforslag – som gir svar på noen av de viktigste av de spørsmål som har vært drøftet i den kirkelige debatten*. Det er herunder på det rene at Kirkemøtet ønsker at de ulike modellforslagene skal beskrive de *arbeidsrettslige*<sup>8</sup> problemstillinger som har vært gjenstand for mye oppmerksomhet.

*Hvor langt i detaljeringsgrad Kirkerådet når i å beskrive skisser til alternative, helhetlige kirkeordninger, beror på tid og ressurser til rådighet*. Men for at Kirkemøtet skal kunne treffe de grunnleggende veivalgene, må rådet beskrive alternativene tilstrekkelig detaljert til at *avgjørende sammenhenger* mellom de enkelte ordningsspørsmålene trer tydelig nok frem.

---

<sup>7</sup> Kirkerådet har i 2011, 2012 og 2013 behandlet en kjede av til sammen seks saker med tittelen «Kirkeordning etter 2013» eller «Den norske kirkes ordning etter 2013». Dette er KR 50/11, 64/11, 9/12, 39/12, 51/12, 03/13. Grunnloven ble som forventet endret midt under rekken av kirkerådsmøter. I tillegg kommer tre kirkeordnings-saker som forberedte høringsuttalelsen i sak KM 10/11. Dette var høringen til departementets høringsnotat av 1. februar 2011 om konsekvensene av grunnlovsendringene: *Kirkeforliket – konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009–2013*).

Kirkerådssakene står i en nær innbyrdes sammenheng, også med en syvende sak (KR 29/11) med en annen tittel. Stikkord er blant annet «Bakkevig III», planlagt høring med modellinnslag, senere høring uten modeller – kalt refleksjonsprosess. Fellesnevneren er forberedelse av saken for Kirkemøtet 2013.

Selv om vedtaket i sak KR 09/12 innebar at høringen ikke omfattet modellalternativer, ble en rekke grunnleggende spørsmål om *innhold* i en ny organisasjonsstruktur fasett inn i saksrekken for Kirkerådet frem mot Kirkemøtet.

Kirkerådet forstod kompleksiteten i de spørsmål en endring av kirkens organisatoriske strukturer reiste. Herunder var ikke de juridiske aspekter ved modellalternativene tilstrekkelig forankret. Rådet mente derfor at tiden ikke var moden for modellvalg – verken på høring ute i kirkens enheter eller til behandling for Kirkemøtet i april 2013. Særlig av denne grunn fremmet Kirkerådet et forslag til vedtak som la opp til at reformprosessen skulle tas skrittvis. Dette var samtidig i tråd med de politiske signalene – blant annet formidlet ved det nevnte høringsnotatet av 1. februar 2011.

<sup>8</sup> Se vedtakets pkt. 3 om målsettingen om såkalt «felles arbeidsgiveransvar». Som kjent har det vært et sterkt behov for en rettslig forankring av rådets saksfremlegg i den lange rekken av forberedende saker frem mot sak KM 05/13. Dette er uttrykkelig uttalt blant annet i sak KR 64/11.



En fremtidig kirkeordning vil måtte berøre en rekke rettslige spørsmål, slik som rettssubjektenes og organenes innbyrdes forhold. Det siste omtales gjerne som *myndighetsrelasjonene*. I sine hovedtrekk vil også slike spørsmål måtte fanges opp i de beskrivelser som gjøres av de enkelte modellforslag. Se også omtalen rett nedenfor i tilknytning til bokstav c), jf. også pkt. IV.

Det er særlig én ytre faktor som vil påvirke hvilke organiseringer som er praktisk mulige eller i det minste praktisk hensiktsmessige. Det siktes her til sammensetningen av den offentlige finansieringen av kirken. Forholdet mellom finansiering og kirkeordning må belyses i utredningsarbeidet.

Tidligere kirkerådsdokumenter i forkant av kirkemøtesaken gir en nyttig oversikt over de spørsmål som skal besvares ved uttegningen av den interne kirkeordningen. Se som en illustrasjon de spørsmål som blir nevnt i sak KR 9/12 side 7 E. Både denne saken og ikke minst sak KR 64/11 gir Kirkerådet nyttige referanser for det videre arbeidet. Se også det utførlige saksdokumentet i sak KM 05/13. Se der særskilt side 49 pkt. 8.8 om arbeidet med modeller. Dette nevnes for å minne om at rådet er forberedt på de problemstillinger som skal belyses i de ulike kirkeordningsalternativene.

Anmodningen fra Kirkemøtet til Kirkerådet *fanger opp* mange av de delspørsmål som rådet tidligere har bebudet oppfølging av. Dette må tas i betraktning når det skal vurderes om beslutningsgrunnlaget er tilfredsstillende i de ulike henseende. Her viser vi til vedtaket av 1. februar 2013 i sak KR 03/13:

«I

3. Med tanke på Kirkemøtet 2014 og senere må det arbeides videre med:

- a) Rapport om erfaringer med nåværende kirkeordning
- b) En utredning om ledelse i en endret kirkeordning. Denne gjennomgangen må særlig belyse forståelsen av tilsynet
- c) En gjennomgang av nasjonale og regionale organers ansvar og oppgaver i en ny kirkeordning, og deres forhold til hverandre.
- d) En plan for videre arbeid med Kirkeordningen.»

Bokstav d) er den sak KR 29/13 skal innfri. Mye av premissene ble naturlig nok lagt med Kirkemøtets vedtak.

Bokstav a) følges opp i den eksterne evalueringen departementet skal gjøre av den lokale kirkes ordning, der sekretariatet skal *delta* i prosessen. Oppdraget er tildelt IRIS (International Institute of Stavanger). Etter planen skal deres rapport være ferdig 1. mars 2014. Denne rapporten vil kunne gi nyttig bakgrunnsstoff for arbeidet med modeller – i likhet med andre, relevante premisser og kilder.

Å følge opp bokstav c), vil samtidig innebære å gi et begrunnet forslag til *utformingen av alternative løsningsmuligheter*, altså i praksis det arbeid Kirkemøtet har bedt Kirkerådet om så snart som mulig å bringe frem for møtet. Se ovenfor om at rettssubjektene og organenes innbyrdes forhold vil inngå i en beskrivelse av alternativene til kirkeordning. Se også omtalen i pkt. IV nedenfor.

En samtidig innfrielse vil det også kunne bli vedrørende bokstav b), men det er ikke helt klart hva som nærmere ligger bak rådets ønske om en slik utredning om ledelse, *ut over* at spørsmålet om biskopenes tilsyn må avklares både i et teologisk og arbeidsrettslig perspektiv.<sup>9</sup>

Vedtaket omtaler en sak for Kirkemøtet «...så snart som mulig...». Formuleringen fremtvinger en vurdering av hvor raskt rådet på *forsvarlig* vis kan besvare anmodningen.

Løsningsalternativene kan som nevnt tegnes ut med en større eller mindre detaljgrad. Jo *kortere tid* til disposisjon, desto mindre detaljert kan rådet være i sitt saksfremlegg.

Uansett andre oppgaver, må ressursene disponeres slik at oppfølgingen av denne saken gis høy prioritet. Innholdet i en slik prioritering blir noe ulik avhengig av om rådet oppnevner en eksternt *kirkeordningskommisjon* (et kirkeordningsutvalg e.l.) eller om rådet selv ved sitt sekretariat utarbeider beslutningsgrunnlaget.

Saken kan *tidligst* bli fremmet for Kirkemøtet i 2016. Dette er en konsekvens av det forarbeid som må gjøres:

Saken kan tidligst forelegges rådet i september og/eller desember 2014.

Saken berører hele Den norske kirke, og en etterfølgende *kirkelig høring* er derfor nødvendig for at saksbehandlingen skal bli forsvarlig.

---

<sup>9</sup> Emnet «tilsyn» – herunder *forholdet mellom tilsyn og arbeidsgiveransvar/ledelse*, er ett av flere viktige spørsmål som må belyses. En slik belysning vil være *premissgivende* for de enkelte modellbeskrivelser.

At dette også er et omstridt saksfelt, viser debatten som fulgte av vedtaket i sak BM 41/11.

Se om problemfeltet i saksdokumentet til sak KM 05/13 side 49 pkt. 8.7. Se også sak KM 10/11 side 7, der Kirkemøtet uttalte at «hjemmelsgrunnlaget for biskopenes tilsyn på sikt må gjennomgås».

Også *den enkelte biskop* må regnes som et kirkelig organ, selv om biskopen ikke er tildelt en egen bestemmelse i kirkeloven kapittel 4. Se *Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke*, Utredning av arbeidsgruppe oppnevnt av Kirkerådet, Utredning avgitt i mai 2001, kapittel 14 og overskriften til del IV. Se motsatt, men neppe korrekt i dag, i Frede Castberg, *Statsreligion og kirkestyre*, 1953 side 34 om at «Biskopene er hverken individuelt eller kollektivt et statsrettslig organ». At han skriver *statsrettslig*, er en direkte følge av statskirkeordningen.

Særlig er innholdet i og beskrivelsen av biskopens funksjon som arbeidsgiver / leder derfor en bestanddel i den nærmere beskrivelse av de såkalte *myndighetsrelasjonene* i kirkeordningen.

Med høring vinter og tidlig vår 2015, gir resten av tidsløpet seg selv: Kirkerådssak høsten 2015 til forberedelse av sak for Kirkemøtet i 2016.

Dette løpet innebærer at sekretariatet har tiden fra primo oktober 2013 og frem til desember 2014 med å forberede saken for rådet.

### **III Forslag til innfrielse av Kirkemøtets vedtak**

Dersom Kirkerådet skal nedsette en ekstern kirkeordningskommisjon, må denne være bredt partssammensatt. Bare slik er det realistisk at en innstilling oppnår bred tillit.<sup>10</sup>

Et mandats utforming kan ikke være å bli enige om én foretrukket modell; trolig er det heller ikke mulig. Det legges til grunn at mandatet for en slik eventuell kommisjon vil være å *beskrive* de mest relevante modellene. De respektive modellbeskrivelser må *synliggjøre forskjeller og eventuelle uenigheter* av både teologisk og juridisk art.

Debattene som har versert tilsier en bred representasjon, slik at beskrivelsene blir troverdige og ikke – som i en liten arbeidsgruppe – preget av «tyngdepunktet» i denne. Bredden er også nødvendig for å fange opp flere faglig relevante disipliner.

Rådet kan tidligst i desember i år oppnevne en kommisjon. Det er derfor urealistisk at rådet kan få en sak til behandling allerede i desember 2014 eller vinteren 2015, sml. beskrivelsen ovenfor. En oppfølgingssak for rådet er ikke realistisk før tidligst september 2015. Med en mellomliggende høring – her gjør de samme hensyn seg gjeldende som ovenfor – vil en sak for Kirkemøtet ikke kunne finne sted i 2016. Dette alternativet tilsier altså minst ett års forsinkelse.

Gjennom flere års arbeid med problemstillingene – herunder den lange rekken av saker for rådet frem mot sak KM 05/13, jf. note 7 – har sekretariatet gode forutsetninger for å utføre det nødvendige arbeidet. Herunder foreligger det fra før et betydelig materiale å bygge videre på. Ved siden av ressursene innad i sekretariatet, vil det løpende kunne innhentes den eksterne hjelp som trengs for å kvalitetssikre arbeidet. Dette vil være både

---

<sup>10</sup> Historikken med utredninger preget av dissenser, viser dette. I «Bakkevig I»: *Samme kirke – ny ordning*, 2002 (nær fire års arbeidstid), om forholdet stat/kirke, var det dissenser. Erfaringene var enda dårligere i *Framtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke* (FOA) fra 2008 (nær to års arbeidstid): der var det ikke bare dissens, men Presteforeningen trakk seg fra arbeidsgruppen på grunn av dyptgående uenighet med KA om «forståelsen av embete og råd» og dessuten om arbeidsrettslige premisser. «Bakkevig III»: *Kjent inventar i nytt hus*, 2011 (halvannet års arbeidstid) var ikke bredt sammensatt. De arbeidsrettslige premisser Presteforeningen hadde reagert på i FOA – og som utløste uttreddenen – ble i *Kjent inventar i nytt hus* likevel lagt til grunn for vurderingene. Det er mye derfor denne utredningen må suppleres med andre alternativer.

Med en ekstern kommisjon kan det tenkes at dets medlemmer ikke engang lykkes i å bli enige om hva som er premissene eller rammene løsningsalternativene skal befinne seg innenfor. Det kan slik bli en dissens om de enkelte beskrivelsene er riktige – være seg juridisk og/eller teologisk. Temperaturen i debattene har vært så høy at et slikt scenario er mer enn hypotetisk, jf. om Presteforenings uttredden rett ovenfor. En slik form for dissens vil kunne gi Kirkemøtet et svakt beslutningsgrunnlag.

av rent faglig art – herunder arbeidsrettslig – men også i form av en ressursgruppe bestående av personer som har særskilte forutsetninger for å bistå i utredningsarbeidet. Det er derfor ikke gitt at en kommisjon er bedre i stand til å forberede saken for Kirkemøtet enn Kirkerådets sekretariat, hvis sistnevnte styrkes noe med eksterne ressurser slik som beskrevet.

Sekretariatet vil dessuten ha en større fleksibilitet underveis i sitt arbeid enn en kommisjon kan forventes å ha. Dette følger både av at sekretariatet til enhver tid er samlet, involverer færre personer og kan raskt forankre sin arbeidsprosess hos Kirkerådets arbeidsutvalg.

Direktøren vil etter dette ikke anbefale nedsettelse av en bredt sammensatt kommisjon.

Utrednings- og skrivearbeid bør utføres med utgangspunkt i sekretariatet. Det bes derfor om rådets støtte til å styrke sekretariatets utredningskapasitet – herunder støtte til å innhente de eksterne fagressurser som blir nødvendige samt til å opprette en egen ressursgruppe.

#### **IV Noen merknader om lovreformer og fremdrift – andre kirkeordnings spørsmål**

Mye av de kommende års arbeid dreier seg om hva de to *lovreformene* medfører av oppgaver for rådet, med Kirkemøtet som veileder underveis. I lys av Kirkemøtets vedtak i 2013 skal også den indrekirkelige organisering søkes avklart parallelt med de oppgaver som følger av statens disposisjoner.

Når lovverk skal endres og kirkelig regelverk skal vedtas, blir det som kjent et samspill mellom Kirkemøtet og Kirkerådet på den ene siden og departementet og Stortinget på den annen. At det må en *tidsmessig* koordinering til, ligger i kortene. Men dette har også en *innholdsmessig* side, jf. NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* om at koordinering av de respektive utarbeidelsene må til «slik at de samlede forutsetninger er klargjort når vedtak fattes», jf. side 163 andre spalte. Dette er hos oss særlig viktig under det som omtales som *den andre* lovreformen.

Det er ikke noe i veien for at «enkelte grunnleggende trekk både er nedfelt i kirkeloven og i kirkeordningen», jf. utredningen ovenfor side 95 andre spalte. En særlig variant av slik samordning, kan være at kirkeloven *viser til* innholdet i de vedtak Kirkemøtet selv har gjort. Se nedenfor i pkt. VI. Samtidig skal ikke Kirkemøtet vedta regelverk som strider mot norsk lovgivning.<sup>11</sup> De statlige og kirkelige ledd av kirkeordningen vil altså stå i et gjensidig avhengighetsforhold.

---

<sup>11</sup> At det blir et samspill, skyldes altså at lov og eget kirkelig regelverk ikke må stå i (bevisst) innholdsmessig motstrid. Det kirkelige regelverket «korresponderer med og utfyller kirkeloven», jf. den nevnte utredning side 163 andre spalte. Hvis motstrid allikevel skulle oppstå, blir det et rettslig tolknings spørsmål hva som er gjeldende rett, før de nødvendige tilpasninger kan gjøres.

Det er viktige tidsmessige faktorer rådet ikke er herre over. I første omgang knytter spenningen seg til når departementet kan ventes å legge frem for bred kirkelig høring et høringsnotat i den første lovreformen. Departementet ventes å gjøre dette høsten 2014.<sup>12</sup> Det er realistisk at Kirkemøtet i 2015 får til uttalelse et ferdig bearbeidet lovutkast. Selv om departementet vil kunne fremme lovproposisjon for Stortinget allerede høsten 2015, vil et lovvedtak ikke skje før våren 2016. Med budsjettbehandling av lovens økonomiske

---

<sup>12</sup> At det er politisk vilje til å drive reformen videre slik som Kirkemøtet legger opp til, er her forutsatt. Dette innebærer en fullføring av det løpet som ble staket ut i av Gjønnesutvalget i NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*.

Se departementets høringsnotat av 1. februar 2011 med tittelen *Kirkeforliket – konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009–2013* side 5–6, 11 og 19. De foreslåtte og vedtatte lovendringer var «nødvendige konsekvenser av» grunnlovsendringene som ventelig ville bli vedtatt. Så selv om det «kan være behov for andre og mer omfattende endringer av organiseringen og styringen av Den norske kirke», uttalte departementet at det «må en i tilfellet komme tilbake til etter utløpet av kirkeforliket» (side 5; vår kursiv). Kort sagt: Det rettslige vis-a-vis Grunnlovens nye innhold ble ansett for å være tilfredsstillende løst. Se også samme sted særskilt om ny § 16 i Grunnloven: Departementet mente at en

«trenger ikke nå fullt ut vurdere hvordan grensen mellom Stortingets lovgivningsmyndighet og Den norske kirkes egen normgivningskompetanse som trossamfunn, og for så vidt også Kongens utøvende myndighet på kirkeområdet, på lengre sikt skal trekkes. En slik større gjennomgang må eventuelt komme tilbake til etter utløpet av kirkeforliket» (side 19).

Som kjent innebærer Kirkeforliket fra 2008 et skritt på veien nettopp i samsvar med det et flertall i Gjønnesutvalget foreslo. Vi nevner her særlig at flertallet ønsket en *lovforankret folkekirke*, der loven skulle være en *kortfattet rammelov forankret i Grunnloven*. Se utredningen kap. 5.2 og 10.2.1. Grunnloven § 16 fikk tilnærmet identisk den ordlyd flertallet foreslo – det var kun en rent språklig redigering som senere ble gjort i Stortinget. Meningen fra utvalgets side var at denne formuleringen skulle brukes til å gi en kortfattet rammelov, og denne skulle bli «så kortfattet som mulig», jf. utredningen side 163 første spalte. Det er verdt å minne om at *formålet* med å forankre en lov for Den norske kirke i en egen grunnlovsbestemmelse, slik det ble gjort, var å avgrense mot hva Stortinget skulle kunne regulere i lov:

«...formålet [er] å klargjøre at Stortinget *ikke kan lovgi* på områder som må betraktes som indre forhold i Den norske kirke, så som kirkens lære, liturgier og utnevning av kirkens ledere. Lovgivningen forutsettes avgrenset til å gjelde overordnede organisatoriske og rettslige forhold» (side 163 første spalte; kursiv her).

I neste spalte fremgår det således at det hørte til kirken selv å bestemme «de kirkelige organenes oppgaver og relasjonen mellom organene på ulike nivåer».

I oppfølgingen av den offentlige utredningen skriver departementet at det med «dens Ordning» særlig siktes til «kirkens ytre organisering», jf. St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke* side 73 andre spalte. Se også innstillingen til meldingen, Innst. S nr. 287 (2007–2008).

Hva som er henholdsvis ytre og indre organisering, kan det bli delte meninger om. Et eksempel er forholdene mellom rettssubjektene i kirken. Kirkemøtet i 2006 uttaler i sak KM 8/06 pkt. 2.2.2 side 11 at den nye kirkeloven – da ment som «en kort rammelov, i tråd med forslaget til Stat– kirke-utvalgets flertall» – skal «regulere forholdet mellom de kirkelige rettssubjekter». Dette kan nettopp bety hvordan myndighetsrelasjonene skal være i kirken, men det er neppe ment slik, da dette er typisk indrekirkelige forhold. Se tilsvarende uklarhet året etter i sak KM 8/07 pkt. 1.1.4 nr. 1 om at kirkeloven skal «avklare forholdet mellom det sentrale og de lokale rettssubjekter i kirken». Se også note 17 nedenfor.

konsekvenser høsten 2016, vil loven kunne tre i kraft i januar 2017. Denne fremdriften legges til grunn.

Tidfestingen nedenfor i pkt. VII må altså ses i lys av det nevnte samspill og de *bindinger i tid* dette gir for fremdriften.

Allikevel er det ledd i reformene som valgte kirkelige organer kan gå i gang med – noe uavhengig av departementets og Stortingets fremdrift. Her kan kirken være i forkant, selv om de senere iverksettinger forutsetter statlige bidrag. Det foreslås at arbeidet med det kirkelige regelverket påbegynnes nå, med forankring i en kirkemøteuttalelse fra 2011. Se nærmere nedenfor i pkt. VI.

I *den første lovreformen* er Kirkerådets administrasjonsavdeling i særlig grad berørt.<sup>13</sup> Det inngår i denne fasen en rekke meget viktige oppgaver som ikke omtales nedenfor annet enn helt flyktig i pkt. VII.

Kirkerådet må som ledd i forberedelsen av *den andre lovreformen*, belyse spørsmålet om lokalkirkelig ledelse og forholdet mellom tilsyn og ledelse. Når forholdet til staten endres, kan det også tenkes å få følger for myndighetsrelasjonene i kirken. Bispemøtet har selv ment at deres egen rolle i en ny kirkeordning bør «gjennomtenkes» på ny. Dette har en side både til Kirkerådet og Kirkemøtet. Det vises her til BM 41/11 pkt. 7 og BM 31/12 pkt. 5<sup>14</sup>, jf. pkt. 4. Som nevnt ovenfor i pkt. II, anses disse problemstillingene som viktige, og de må fanges opp og belyses i den grad det er nødvendig for å kunne beskrive – og da også skille mellom – de enkelte modellforslagene.

Som en følge av at statens samlende funksjon innen kirken gradvis blir borte i den pågående forvaltningsreform, er det behov for en grundigere gjennomgang av myndighetsrelasjonene mellom de kirkelige organene enn den som er omtalt ovenfor. Et eget arbeid planlegges våren 2015.

Inn under det som hører til arbeid med kirkeordning, kommer også spørsmål som er satt i gang noe uavhengig av lovreformene – slik som boplikt (sak fra departementet), regelverk for kirkebygg, kvalifikasjonskrav for vigslede stillinger, valgeregler, bispevalg, delegasjonsregler innad i rådet, jf. sak KR 38/13, deltakelse i departementets evalueringsprosjekt om den lokale kirkes ordning osv.

---

<sup>13</sup> Under rådets møte i september er det således en egen sak om arbeidsgiverspørsmål. Se sak KR 35/13.

Også de to sakene om henholdsvis tilskuddsforvaltning og målstyring må ses i lys av denne lovreformen.

<sup>14</sup> Der Bispemøtet uttaler at «kompetansefordelingen mellom Bispemøtet og Kirkerådet [bør] gjennomtenkes nærmere, også i deres forhold til Kirkemøtet». I merknadene begrunnes dette med at endringene i forholdet til staten vil «påvirke Kirkemøtet, men også Kirkerådet og Bispemøtet vil måtte forstå sin posisjon på en ny måte.»

## V Merknader om det fremtidige kirkelige regelverket

Kirkens ønske har lenge vært at minst mulig om kirkens forhold blir nedfelt i lovs form; kun det som er nødvendig for at *minstekravet* i Grunnloven § 16 er oppfylt. Stikkordet her er den kortfattede rammelov<sup>15</sup> Kirkemøtet flere ganger har ønsket seg på lenger sikt, jf. senest ved Kirkemøtet i 2013.

Med *minstekrav* siktes det her til at forarbeidene forutsetter at «Stortinget kan og *skal* gi særskilt lovgivning om Den norske kirke», St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke* side 73 andre spalte. Det nærmere omfanget av slik særskilt lovgivning, er det opp til Stortinget å avgjøre. En annen sak er at Stortinget med denne bestemmelsen «*kan* gå lenger i å regulere Den norske kirke enn andre tros- og livssynssamfunn» (samme sted).<sup>16</sup>

Det kirkelige regelverket har utviklet seg over lang tid. Det er omfattende samt komplekst ved sin struktur og innbyrdes sammenheng. Det er dels gitt av Stortinget, dels av Kongen, dels av departementet, dels av valgte kirkelige organer – i første rekke Kirkemøtet og Kirkerådet.

Å omstøpe dette regelverket til et nytt regelverk som i hovedtrekk blir gitt av kirkens egne organer, utgjør et omfattende arbeid – også om det rent innholdsmessig ikke trenger å forandres mye. Kirkemøtet vil derfor i flere år fremover få til behandling saker om kirkens regelverk.

I pkt. IV ble det kort beskrevet hvordan henholdsvis det statlige og det kirkelige ledd av kirkeordningen vil stå i et visst innbyrdes avhengighetsforhold til hverandre: For det første vil det nærmere innholdet av den mer endelige kirkelov, påvirke kirkens eget regelverk. Men – for det annet – kan det også den andre veien bli en innbyrdes sammenheng, ved at kirken kan påvirke innholdet i loven ved å ta egne initiativ om regelsetting, jf. rett nedenfor i pkt. VI.

Det siste vil samtidig bety at mye av det kirkelige regelverket ikke trenger å forankres rettslig i kirkeloven, men kan også få sitt grunnlag i kirkens eget, øverste regelverk.

---

<sup>15</sup> Med rammelov menes i juridisk-språklig sammenheng en lov som trekker opp rammene innenfor et saksfelt – samtidig som Konge/regjering, departement eller en underliggende forvaltningsenhet gis hjemmel av Stortinget til å gi de utfyllende regler på det aktuelle området. En rammelov blir derfor ofte også kalt en fullmaktslov (hjemmelslov). I kirkens tilfelle blir det nettopp ikke en forvaltningsenhet, men en organisasjon som er omtalt i en lov som igjen har forankring i Grunnloven.

<sup>16</sup> Hva dette minstekravet er, kan by på noe tvil. Se Egil Morland i: Egil Morland, Jens-Petter Johnsen og Åge Haavik (red.), *Guds rikes skatt. Festskrift til Tore Kopperud*, Oslo 2013 side 324 (i artikkelen *Kongen «anordner»...*, side 315 flg.). Morland tror det her blir «politisk og kyrkjeleg tautrekking om kor langt denne retten [til særlovgeving] går», jf. at Stortinget antas å *kunne* gå lenger i å regulere Den norske kirke enn andre trossamfunn. Kompleksiteten kan ses ved at Kirkemøtet i 2011 viste til at også «viktige aspekter ved kirkens «ytre organisering» har teologisk grunnlag», jf. sak KM 10/11 side 5. Se videre ovenfor i note 13 siste avsnitt om henholdsvis *ytre og indre organisering*.

En naturlig grovinndeling av det ikke-statlige kirkelige regelverket kan bli slik:

- *Den norske kirkes grunnlag* (Den norske kirkes øverste regelverk)
- *Kirkeordning for Den norske kirke* (øvrige, viktige regelverk knyttet til selve kirkeordningen)
- *Diverse øvrige regelverk* (gitt dels av Kirkemøtet, dels av Kirkerådet evt. også andre kirkelige organer ved delegasjon).

## **VI Forslag om en egen sak for Kirkemøtet i 2014: Det øverste trinn i det fremtidige kirkelige regelverket: Begrunnelse og innhold**

Det foreslås for Kirkerådet at Kirkemøtet 2014 skal få til behandling en egen sak om et nytt overordnet regelverk for Den norske kirke. Det navn som peker seg ut, er *Den norske kirkes grunnlag*.<sup>17</sup>

Dette regelverket er ment å skulle inneholde de mest grunnleggende trekk ved Den norske kirke, som den fremtidige kirkeordningen som er under utredning, skal måtte basere seg på.

Hvis Kirkerådet gir sin tilslutning, fremmes det for Kirkerådet i desember i år en ny sak, som forberedelse for videre fremlegging for Kirkemøtet 2014. Der skal da Kirkemøtet ta stilling til for det første hvilke forhold som skal inngå eller tas opp i regelverket, jf. noen momenter nedenfor. Kirkemøtet 2014 vil også måtte bestemme den videre fremgangsmåte frem til behandling i 2015 eventuelt også i 2016. Også de rent prosessuelle forhold ved den endelige behandling må inngå i en sak i 2014.

Hvis rådet ikke gir sin tilslutning, utgår dette arbeidet i sin helhet i denne form. Men oppgaven kommer tilbake, som del av *et større regelverk* – det vil si det særskilte

---

<sup>17</sup> Dette vil være det øverste trinnet i det fremtidige *kirkelige* regelverket, altså ved siden av statlige regelverket i Grunnlov og lov (ny kortfattet kirkelov og øvrige lovgivning).

Om selve *navnet*, har en grundig vurdert en rekke alternativer og altså landet på *Den norske kirkes grunnlag*, primært fordi er navnet meningsbærende. Det er dessuten ikke av så juridisk-språklig karakter som «regler», «regelverk» etc. Selv om dette er ment å være bestemmelser som også vil kunne ha en rettslig funksjon, har det vel så mye en symbol- eller programmessig karakter, både ved selve sin eksistens og ved det nærmere innhold. Se til sammenligning omtalen av den nye Grunnloven § 2, som fastsetter statens verdigrunnlag i departementets høringsnotat av 1. februar 2011: *Kirkeforliket – konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009–2013*: Departementet uttalte at

«En slik verdibestemmelse vil i seg selv i liten grad ha egentlig rettslige funksjoner» (side 8).

Et eksempel på en klar rettslig betydning er der en prest i Den norske kirke forkynner i strid med kirkens læregrunnlag, nedfelt i dette øverste regelverket. Det vil kunne få rettslige konsekvenser for henne. Se også eksempelet i note 22.



kirkelige regelverk som de siste årene tradisjonelt er omtalt som Kirkeordning for Den norske kirke.<sup>18</sup>

Bakgrunnen for forslaget er vedtaket i sak KM 10/11.<sup>19</sup> Kirkemøtet i 2011 uttaler der under overskriften «Perspektiver ut over forlikperioden 2009–2013» at:

«Den norske kirkes formelle læregrunnlag bør forankres i kirkens egne representative organer når kirkeforliket utløper» (side 10).

Uttalelsen må ses i lys av Kirkemøtets drøftelse av om den foreslåtte oppheving av den daværende Grunnloven § 2 andre ledd i seg selv tilsa at det også var behov for å endre den *rettslige forankringen* av Den norske kirkes formelle læregrunnlag – altså i NL 2-1 fra 1687.

Se drøftelsen om dette i høringsnotatet side 7, der departementet la til grunn at en endring ikke var nødvendig nå, men at «den framtidige rettslige forankringen av Den norske kirkes læregrunnlag bør vurderes på et senere tidspunkt.»

Kirkemøtet sluttet seg til dette og bemerket at «NL 2-1 inntil videre [kunne] videreføres som rettslig forankring av Den norske kirkes læregrunnlag...» (side 6).

Siden Kirkeforliket utløper høsten 2013, er ikke «inntil videre» noen lang tidshorison.

Det er ikke aktuelt nå å gjøre endringer i kirkens formelle læregrunnlag,<sup>20</sup> altså de bekjennesskrifter som ramses opp i NL. Det er viktig at et skille med staten ikke skal oppleves som noe brudd for kirkens medlemmer.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Regelverket om vår fremtidige kirkeordning omfatter nødvendigvis *mer* enn det som kan fanges opp av et eget kirkelig regelverk. Dette følger av Grunnloven § 16 og loven som gis i medhold av den. *Kirkeordning* er som nevnt også brukt om selve *dokumentet*, jf. en rekke kirkemøtevedtak. Se note 4.

<sup>19</sup> Kirkemøtets høringsuttalelse til departementets høringsnotat av 1. februar 2011: *Kirkeforliket – konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009–2013*.

<sup>20</sup> Se slik Kirkemøtet 2007 i sak KM 8/07 om at «Den norske kirkes læregrunnlag videreføres», jf. pkt. 1.2.2.

Se de foreslåtte tre variantene i Andreas Aarflot og John Egil Bergem, *Mot en selvstendig folkekirke*, 2006 side 155–56.

<sup>21</sup> Når statskirkeordningen avvikles, er det viktig at kirken har *en identitet som er den samme* på tvers av dette tidsskillet. Dette har en viktig side til det enkelte kirkemedlems tilknytning til kirken før og etter endringene. Siden det skal være den samme kirke, skal *medlemskapet også være uberørt*. Medlemskapet har som kjent enkelte rettslige sider.

*Den norske kirkes grunnlag* bør inneholde bestemmelser om medlemskap, men *uten* at det eksplisitt gjøres noe tidsmessig skille. Se avsnittet ovenfor om at det for Den norske kirke som trossamfunn *ikke* er ment å skulle skje noen endring. Men for ordens skyld bør denne *kontinuiteten* for medlemmene slås fast i *kirkeloven*, gjerne etter begge lovreformene. Se Andreas Aarflot og John Egil Bergem, *Mot en selvstendig*

En forankring i kirkens egne representative organer, betyr vedtak i Kirkemøtet som er kirkens øverste representative organ.<sup>22</sup>

Som departementet kort viser til, har det vært «ulike oppfatninger om på hvilken måte bekjennelsesgrunnlaget i NL 2-1 kan endres», jf. side 7.<sup>23</sup> Med *endring* må også menes *opphevelse* som statlig lovgivning. Som departementet påpeker er det rådende syn at NL 2-1 ikke har grunnlovs rang.

Dette må bety at bestemmelsen i NL kan oppheves ved lov hvis Kirkemøtet først har truffet et vedtak som nevnt. Det sentrale er at Den norske kirkes *forbindelse til statens*

---

*folkekirke*, 2006 side 153 § 7 første ledd første punktum, der det bygges bro mellom medlemskap og tilhørighet under henholdsvis gammel og ny lov, jf. «står ved lag». Se til illustrasjon samme sted i annet punktum for en slik *henvisning i loven til det kirkelige regelverk* som ovenfor en omtalt.

<sup>22</sup> Det rettslige grunnlaget for at det er *Kirkemøtet* som har denne kompetansen eller myndigheten, er at Kirkemøtet er Den norske kirkes øverste representative organ, jf. forutsetningsvis i kirkeloven § 24 annet ledd.

I tilknytning til omtalen av forslag til ny § 24 annet ledd annet punktum i kirkeloven, om Kirkemøtets kompetanse til å vedta «alle gudstjenestelige bøker i Kirken», hadde departementet betraktninger om grunnlaget for Kirkemøtets myndighet:

«Spørsmålet om hjemmelsgrunnlaget for liturgimyndigheten aktualiserer *mer prinsipielle vurderinger om hva som skal være grunnlaget for myndighetsutøvelsen i trossamfunnet Den norske kirke, og hvor Kirkemøtet som Den norske kirkes øverste, representative organ, utleder sin myndighet fra.*

I dag har Kirkemøtets myndighet dels grunnlag i lov, dels i delegasjon fra Kongens myndighetsområde. På samme tid henter Kirkemøtet i prinsippet også myndighet «nedenfra». Kirkemøtet utgår – gjennom valgene – fra menighetene og medlemmene. Det er naturlig at Kirkemøtet i kraft av sin posisjon i kirkeordningen som det øverste representative organet i trossamfunnet Den norske kirke, har myndighet i felleskirkelige saker, jf. blant annet formålsbestemmelsen i kirkeloven § 24 annet ledd. Kirkemøtets myndighet og autoritet i trossamfunnet Den norske kirke har dermed flere grunnlag.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en ny bestemmelse i kirkeloven § 24 om Kirkemøtets ansvar og myndighet, som *tydeliggjør* at Kirkemøtet *fortsatt* skal kunne fastsette gudstjenstlige bøker, dvs. liturgier, salmebok mv., til bruk i Den norske kirke.

Departementet legger til grunn at en ny lovbestemmelse om gudstjenstlig myndighet i prinsippet *ikke trenger å bety at det er Stortinget som utstyrer Kirkemøtet med denne myndigheten.* Lovbestemmelsen sikter mot å *tydeliggjøre og bekrefte at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ*» (Prop. 71 L (2011–2012) side 34; vår kursivering).

Se også noe tidligere det før omtalte høringsnotat av 1. februar 2011, *Kirkeforliket – konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009–2013*, der den samme usikkerhet om nødvendigheten av en lovhjemmel fremgår. Det heter der at det vil «være hensiktsmessig» med en hjemmel som «eksplisitt uttrykker at Kirkemøtet har myndighet til vedta liturgier mv» (side 13).

<sup>23</sup> Se om de ulike syn blant annet i Frede Castberg, *Statsreligion og kirkestyre*, 1953 side 40 flg. Se også Johs Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgave 2006 side 297–98.

*lovgivning* fortsatt blir sikret. En slik forbindelse er nødvendig som en følge av Grunnlovens § 16, jf. «Den norske kirke, en evangelisk-luthersk Kirke». Det er *dette* trossamfunnets «Ordning» Stortinget skal gi nærmere bestemmelser om ved lov.

Se NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke* om hvordan utvalget så for seg at en kortfattet rammelov kunne vise til at kirken skal virke «ut fra sitt eget bekjennelsesgrunnlag, selvforståelse og formål» (side 93 første spalte nederst). Se i fortsettelsen hvordan utvalget beskrev hvordan *loven kan vise til kirkens egne vedtak om de mest «grunnleggende trekk» ved denne*.

Det er en del grunnleggende forhold – som vi kan kalle Den norske kirkes rettsteologiske grunnlag – som Kirkemøtet kan regulere allerede i dagens rettslige situasjon. Dette vil være forhold der Kirkemøtet har en ulovhjemlet kompetanse, som knytter seg til Den norske kirkes *selvstendighet som trossamfunn*.<sup>24</sup> Inn under denne kompetansen går spørsmål av læremessige karakter.<sup>25</sup> Dette omfatter både kirkens læregrunnlag og retten til å fastsette de gudstjenstlige bøker.

---

<sup>24</sup> Altså selv om Den norske kirke ikke har en slik *rettslig* selvstendighet som gjør at det er naturlig å definere den som et eget, selvstendig *rettssubjekt*.

Begrepet *trossamfunn* – eller åndelig samfunn – brukes oftest teologisk, men det har også en rettslig side, i form av at en rettslig anerkjennelse som (et selvstendig) trossamfunn trekker med seg visse rettslige konsekvenser slik som påvist her. Se om begrepsbruken i *Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke*, Utredning av arbeidsgruppe oppnevnt av Kirkerådet, Utredning avgitt i mai 2001 på side 41.

Til spørsmålet om Den norske kirke i dag er et selvstendig trossamfunn, viser igjen vi til departementets høringsnotat av 1. februar 2011, *Kirkeforliket – konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009–2013*. På side 13 slås det fast at «kirken i rettslig forstand ikke [har] noen egen konstitusjon», selv om kirken «allerede i dag er å forstå som et eget trossamfunn (...) innenfor statskirkeordningen». Og dette trossamfunnet innenfor statskirkeordningen har både «et eget grunnlag, et eget formål og en egen identitet».

I St.meld. 17 (2007–2008) heter det at Den norske kirke «i alle fall *historisk og teologisk* er uavhengig av den gjeldende tilknytningen til statens organisasjon» (side 29 andre spalte).

Den norske kirke må altså regnes som et selvstendig trossamfunn. Dette er neppe omtvistet; det ble slått fast allerede NOU 1975: 30 Stat og kirke:

«En rekke sider ved Den norske kirke administreres som en del av statsforvaltningen. Men samtidig er det klart at *kirken anerkjennes som et åndelig samfunn, et trossamfunn, med sin egenart og med sitt eget fundament (...)* Kirken er derfor noe annet enn en del av statsforvaltningen, selv om dette ikke har funnet juridisk uttrykk» (side 152–153, kursiv her).

Se tilsvarende samme sted: «At kirken ut fra en juridisk betraktningstype beskrives som et statlig forvaltningsområde, forhindrer imidlertid ikke at man ut fra en teologisk betraktningstype ser kirken som trossamfunn med sin bestemte egenart» (side 82 første spalte).

<sup>25</sup> Det kan særlig hevdes at denne selvstendigheten som trossamfunn har fått et nytt og styrket grunnlag etter at Grunnloven § 2 er endret og Norge ikke lenger har en «Statens offentlig Religion», jf. den tidligere ordlyden.

At et trossamfunn har en egen sfære staten ikke skal kunne bevege seg inn i, følger av reglene om de internasjonale menneskerettigheter.

Spørsmålet vil også være hva kirken i dag har hjemmel til selv å treffe vedtak om. Læregrunnlag og liturgier er nevnt. Et utgangspunkt for vurderingen gis i det nevnte kirkemøtevedtak fra 2007.<sup>26</sup> Tanken bak et slik øverste kirkelige regelverk, er at det skal inneholde *de mest grunnleggende forholdene* ved kirkens eksistens og virke.

En slik sak nå vil være et bidrag til å *klarlegge og synliggjøre* Kirkemøtets ulovhjemlede kompetanse til å opptre på Den norske kirkes vegne.

Når loven skal vedtas, vil da dette øverste kirkelige regelverket tydeliggjøre at det er rammer for Stortingets lovgivningskompetanse. Stortinget vil også måtte ta stilling til hvor langt den – innenfor denne rammen – skal gå i å regulere Den norske kirkes forhold.<sup>27</sup>

Regelverket *Den norske kirkes grunnlag* skal utformes slik at vedtaket ikke er avhengig av Stortingets tilslutning eller forventet oppfølging. Men som vist ovenfor, bør det øvre regelverk det her er tale om, utformes slik at Stortinget kan *vise til* dette i en ny kirkelov. Dette har ikke minst en side til at det skal være kontinuitet for kirkens medlemmer.

Det syn er blitt fremmet at *hele* den såkalte kirkeordningen skal vedtas – og bare kunne endres – med kvalifisert flertall. Med det innhold og omfang «kirkeordningen» er tenkt å få, gir slike prosessregler et rigid beslutningssystem. Det er bedre at *kun* de mest grunnleggende forhold ved kirken omfattes av slike regler.

Skal *kirkens mest grunnleggende forhold* plasseres i den såkalte kirkeordningen – sammen med også en rekke andre forhold – skal følgelig *bare denne førstnevnte delen* av regelverket omfattes av særskilte flertallsregler for vedtakelse og endring, jf. forrige avsnitt. Svenskene valgte en slik løsning i sin Kyrkoordning för Svenska kyrkan.<sup>28</sup>

Men slike prosessuelle regler er samtidig i seg selv et argument for å *skille ut visse, særlig viktige sider ved kirkens forhold*. Å ha ulike regler for ulike deler innenfor ett og

---

<sup>26</sup> Se KM 8/07 pkt. 1.1.2 første overskrift: «området for intern-kirkelig regulering» sammenholdt med pkt. 1.1.4 nr. 1 og 2 og pkt. 1.2.1 nr. 1 og 2.

En nyttig portal for en drøftelse vil være KM 11/04 *Den norske kirkes identitet og oppdrag*.

<sup>27</sup> Se problematiseringen av spørsmålet i *Kjent inventar i nytt hus* hefte 2 side 42–43.

<sup>28</sup> Se der 11 kap. Kyrkomötet 19 §. Paragraf 19 i kapittel 11 har overskriften *Särskild beslutsordning för vissa bestämmelser*. De bestemmelser i den svenske kirkeordningen som ramses opp her, kan bare endres med ¾ flertall. Dette gjelder kun lærespørsmål, kirketilhørighet og spørsmål om offentlighet. Dette betyr at svenskenes løsning er meget ulik den som har vært fremmet i Norge om at *ingen* av bestemmelsene i «kirkeordningen» skal kunne endres annet enn med kvalifisert flertall. Se som eksempel Andreas Aarflot og John Egil Bergem, *Mot en selvstendig folkekirke*, 2006 side 201 § 12-6. Forfatterne har også lagt inn et to-trinns-løp med to kirkemøtevedtak for visse typer spørsmål.

samme regelverk, er ingen elegant eller lovteknisk heldig løsning. Det svarer også best med ideen om kirkens «grunnlov» – jf. Kirkemøtets uttalelse i 2006 og 2007 – å skille ut det mest grunnleggende og holde dette for seg. Som kjent er det slik staten har bygget opp sitt regelverk.

Avgrensningen av hva som skal tas med, kan langt på vei skje ut fra en vurdering av hva som er så viktig å holde fast ved at det bør omfattes av særskilte beslutningskrav.

Det er blitt innvendt mot et slikt øvre regelverk at det bare vil inneholde det som er selvfølgelig. Hvis de samme forholdene uansett skal inn i den såkalte kirkeordningen, er dette et lite tungtveiende argument.

Alene et argument om at Den norske kirke slik vil kunne synliggjøre sin selvstendighet som trossamfunn, kan bære forslaget. Som vist ovenfor har forslaget også formelle og praktiske grunner for seg.

Ikke minst kan et slikt regelverk være et virkemiddel til å *gi en verdig, formell ramme for kirkens bekjennelsesgrunnlag*. Kirkemøtet har som nevnt bedt om en ny forankring av dette.

Å la kirkens bekjennelsesgrunnlag «drukne» i rekken av saksnumre for Kirkemøtet, taler i seg selv for å løfte frem bekjennelsesgrunnlaget og plassere dette ved siden av – men først blant – de andre forhold Kirkemøtet mener fortjener en *særlig fremskutt plass* i vår fremtidige kirkeordning. Ved det tredje alternativet – en plassering i det mye større regelverket, den såkalte kirkeordningen – mister kirken de gevinster som er påpekt ovenfor ved en utskilling. Herunder blir den timingen som Kirkemøtet har bedt om, borte – det er som kjent mange år til den såkalte kirkeordningen kan tre i kraft.

Denne saken må eventuelt behandles på ny i Kirkemøtet i 2015 – dersom Kirkemøtet i 2014 gir tilslutning til en videre saksforberedelse. Før behandlingen under Kirkemøtet 2015 skal rådet iverksette en bred, men kortfattet høring. Det må vurderes om regelverket skal vedtas med samme innhold av to ulike Kirkemøter – altså da både i 2015 og 2016. Dette foreslås nedenfor i pkt. VII.

## **VII Skisse over mulig fremdrift<sup>29</sup>**

### **2013**

#### *Høsten 2013 (Kirkerådet)*

i) Kirkerådet igangsetter arbeid med etablering av Kirkerådet/bispedømmerådene som arbeidsgiver og en styrket funksjon for tilskuddsforvaltning i Kirkemøtet/Kirkerådet.

---

<sup>29</sup> Se ovenfor i pkt. IV om at denne skissen bygger på forutsetninger om politisk vilje til fremdrift i reformarbeidet. Se der også visse, nærmere angitte tidsmessige forutsetninger om fremdriften.

Kirkerådet igangsetter arbeid med å etablere arbeidsgiverfunksjonene der Den norske kirke er opprettet som eget rettssubjekt. Herunder inngår spørsmål om arbeidsgiverorganisasjon, avtaleverk, pensjonskasse, styrking av forvaltningsorganisasjonen, opprustning av IKT-infrastruktur.

Plan for utvikling av nødvendig fremtidig kompetanse.

ii) Kirkerådet igangsetter et arbeid frem mot Kirkemøtet i 2014: Egen sak om Den norske kirkes grunnlag. Se pkt. VI.

iii) Kirkerådet igangsetter utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for fremtidig kirkeordning. Se her redegjørelsen i pkt. III, jf. II.

Kirkerådet utarbeider et beslutningsgrunnlag for Kirkemøtet, som våren 2016 kan treffe grunnleggende veivalg for den fremtidige kirkeordning. Kirkemøtet skal velge mellom ulike løsningsalternativer for den internkirkelige fremtidige ordning.

Det tas utgangspunkt i det omfattende materiale som allerede foreligger om spørsmålet.<sup>30</sup> Dette arbeidet skjer i dialog med fagmiljøer og interessegrupper. Sak fremmes for rådet i desember 2014. Se videre omtale fortløpende nedenfor.

I denne tidlige fasen må ressurser avklares og den nærmere fremdriftsplan legges. Allerede her kan det vurderes utarbeidelse av konkurransegrunnlag for utsetting av oppdrag om å utrede de økonomisk-administrative konsekvenser av de ulike løsningene. Eventuelt oppdrag for Teologisk nemnd utarbeides.

## **2014**

### *Vinteren 2014*

Eget møte i Kirkerådet ultimo februar 2014 om intern kirkeordning. Orientering/informasjonsutveksling vedrørende status for utarbeidelse av skisser til ulike løsningsalternativer.

### *Kirkemøtet i 2014*

- i) Kirkemøtet vedtar føringer for arbeidet med Den norske kirkes grunnlag.
- ii) Første sak om arbeidsgiverspørsmål, jf. høsten 2013 pkt. i).

### *Våren 2014*

Kirkerådet presenterer skisser til løsningsalternativer for intern kirkeordning – for fagorganisasjoner, KA og andre interessenter. Det gjennomføres konsultasjoner og åpne

---

<sup>30</sup> Se note 11 for en oversikt.

møter. I forkant av dette har eksterne fagressurser bistått ved behov. Deretter vurderes en mindre høring

#### *Våren/forsommeren 2014*

Sekretariatets arbeid med utsending av høring om Den norske kirkes grunnlag.

#### *Høsten 2014*

Høringsnotat fra departementet om endringer i kirkeloven med sikte på virksomhetsoverdragelse (første lovreform). Høring om dette, men ikke med Kirkemøtet.

Kirkerådet behandler svarene fra høring om Den norske kirkes grunnlag.

Kirkerådet vedtar i desember retningslinjene for et høringsdokument med ulike løsningsforslag for fremtidig kirkeordning.

### **2015**

#### *Vinteren 2015*

Kirkerådet sender ut på bred høring et høringsdokument med ulike løsningsforslag for fremtidig kirkeordning.

#### *Våren 2015*

Kirkerådet drøfter og gjennomgår av myndighetsrelasjonene mellom de kirkelige organer i lys av bortfallet av statens samlende funksjon innen kirken.

#### *Kirkemøtet i 2015*

- i) Høring om lovreform, med lovutkast.
- ii) Den norske kirkes grunnlag (1. gangs vedtak).

#### *Høsten 2015*

Kirkerådet gjennomgår høringssvar og forbereder innstilling til Kirkemøtet i sak om grunnleggende veivalg for den fremtidige interne kirkeordning.

## 2016

### *Vinteren/våren 2016*

Lovproposisjon og deretter lovvedtak i Stortinget – første fase av endring i kirkeloven: overdragelse av arbeidsgiveransvar for presteskap, andre statstjenestemenn og overføring av de sentrale og regionale kirkelige organer. Dette er svar på Kirkemøtets henstilling fra 2013.

### *Kirkemøtet i 2016*

- i) Den norske kirkes grunnlag (2. gangs vedtak)
- ii) Sak om grunnleggende veivalg for den fremtidige interne kirkeordning

Kirkemøtet fatter her vedtak om grunnleggende veivalg for fremtidig intern kirkeordning.

- iii) Nye henstillinger til departementet om lovendring

Kirkemøtet ber her departementet (regjeringen) fremme forslag til ny og mer fullmaktspreget kirkelov (rammelov). Herunder inngår grunnleggende føringer som etter Kirkemøtets oppfatning bør ligge til grunn for dette lovarbeidet.

### *Høsten 2016*

Departementet påbegynner forberedelse av andre fase av lovrevisjonen: Ny rammepreget kirkelov med store fullmakter til kirken. Dette arbeidet kan tidligst forventes å begynne høsten 2016, altså etter lovvedtaket samme vår. Dette legges her til grunn – også at en høring sendes ut samme høst, slik at Kirkemøtet i 2017 kan få et bearbeidet lovutkast for uttalelse. Se spørsmålsteget. Et lovvedtak kan ikke ventes å finne sted før våren 2018.

Kirkerådet utarbeider utkast til hovedtrekkene for et nytt regelverk, *Kirkeordning for Den norske kirke*. Dette skal ha forankring både i *Den norske kirkes grunnlag* og i en ventet, ny kirkelov.

Siste frist for avklaring av hvordan lovendringen om virksomhetsoverdragelse skal iverksettes, jf. rett nedenfor.

## 2017

### *Vinteren 2017*

Iverksetting av endringene i kirkeloven: overdragelse av arbeidsgiveransvar for presteskap og andre statstjenestemenn samt overføring av de sentrale og regionale kirkelige organer til det nasjonale rettssubjektet for Den norske kirke. Det må i god tid i



forkant vurderes om iverksettingen av loven skal gjennomføres i to etapper – med de med sentralkirkelige organer først, deretter resten.

#### *Kirkemøtet i 2017*

- i) Fremtidig intern kirkeordning – oppfølging fra 2016. Dette punktet henger nært sammen med pkt. ii), jf. note 4.
- ii) Hovedtrekkene for et nytt regelverk, *Kirkeordning for Den norske kirke*. Føringer for arbeid frem mot vedtak i 2018.

Regelverket skal reflektere valget av organisasjonsstruktur, jf. pkt. i).

- ii) Bearbeidet lovutkast for uttalelse?

#### *Høsten 2017*

Kirkerådet arbeider med forslag til *Kirkeordning for Den norske kirke*.

### **2018**

#### *Kirkemøtet i 2018*

- i) *Kirkeordning for Den norske kirke* vedtas, med forbehold om innholdet i den ventede nye kirkelov (rammelov).<sup>31</sup>
- ii) Føringer for det øvrige, mer underordnede, regelverk – dette skal vedtas av Kirkemøtet i 2019
- iii) Høringsuttalelse i lovsaken om rammelov? Enten første gang eller andre gang, jf. Kirkemøtet i 2017.

#### *Våren 2018*

Lovproposisjon og lovvedtak i Stortinget – andre fase av endring i kirkeloven: Ny rammelov blir vedtatt.

Spørsmålet om ikrafttredelse avhenger av når Den norske kirke har sitt eget regelverk rede.

---

<sup>31</sup> Tidspunkt for ikrafttredelse av loven må *samordnes* med når kirkens eget regelverk er vedtatt og kirken har klart strukturer for å anvende regelverket.

*Høsten 2018*

Kirkerådet arbeider med forslag til endelig *Kirkeordning for Den norske kirke* samt øvrig regelverk.

**2019**

*Kirkemøtet i 2019*

i) *Kirkeordning for Den norske kirke* vedtas uten forbehold – i lys av den vedtatte rammeloven, sml. året før.

ii) Øvrig kirkelig regelverk vedtas.

*Høsten 2019*

Stortingets budsjettbehandling av lovendringen.

**2020**

Ny kirkeordning trer i kraft.

### **VIII Økonomisk-administrative konsekvenser**

Kirkerådet har behov for ekstra ressurser når kirkens fremtid skal utredes, drøftes og løsninger skal implementeres. Dette er en omfattende utviklingsprosess som etter hvert skal munne ut i en mer selvstendig kirkelig organisasjon. Som sekretariat for Kirkemøtet og hele Den norske kirke vil Kirkerådet få overført stadig flere oppgaver fra staten og behovet for en økt *juridisk og organisasjonsfaglig kompetanse* har vært etterspurt lenge.

I alle kirkerådssakene om budsjettforslag til store satsinger i Statsbudsjettene de senere årene, har kirkeordning og styrking av juridisk og organisasjonsfaglig kompetanse ved Kirkerådet vært prioritert (for eksempel KR-sak 26/11 og KR-sak 7/12). Dagens avdeling for Kirkeordning i Kirkerådet består av 1,6 årsverk med juridisk kompetanse og må arbeide med et bredt spekter av saker.

En kommende forvaltningsreform vil øke kravene til en sentral enhet som kan rådgi innen organisasjonsutvikling, utrede juridiske spørsmålstillinger både for sentrale og lokale organer og fasilitere gode prosesser som sikrer best mulig løsninger for hele den kirkelige organiseringen.

Kirkeordningsavdelingen må gradvis bygges opp som en retts- og organisasjonsavdeling for Den norske kirke. Frem til i dag har som kjent den kirkejuridiske kompetanse i stor grad vært ivaretatt av kirkeavdelingen i Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Funksjoner som må utvikles i Kirkerådet er blant annet:

- Rådgivningstjeneste innen kirkelig organisering, juridiske spørsmål innen tros- og livssynsfeltet i Norge og spørsmålsstillinger til et omfattende kirkelig regelverk
- Organisasjonsutvikling
- Utredningskapasitet innen kirkeordning og skjæringsfeltet mellom offentlige lover og kirkelige normer/regler
- Kompetanse til å utforme regler, forskrifter og avtaler
- Bestillerkompetanse innen juridiske og organisasjonsrelaterte fag

Kirkerådet har tidligere år estimert behovet for 2014 til å være tre nye stillinger.

Særskilt for 2014 vil dagens bemanning i sekretariatet være i stand til å utarbeide et beslutningsgrunnlag i henhold til fremdriftsplanen i pkt. VII, jf. pkt. III, men dette vil medføre at en del andre større utredningsoppgaver vil måtte utsettes. Fremdriften i 2014 krever 1 000 000 kroner til innleie av ekstern kompetanse og gjennomføring av møter og konferanser.

For årene 2015 og videre kan prosessen stoppe opp dersom det ikke blir gitt økte bevilgninger slik at Kirkerådets utrednings- og forvaltningskapasitet dimensjoneres til de oppgaver som skal løses.



**Saksorientering**

**Bakgrunn**

**Økonomiske/administrative konsekvenser**