



Referanser: KM 11/04, KM 8/05, KM 8/07; KR 50/06, KR 30/09, KR15/10, KR42.6/11, KR 50/11; KR 39/12; KR 64/11; BM 41/11; BM 31/12

Saksdokumenter:

Se www.kirken.no/kirkeordning for utdypende dokumenter.

Den norske kirkes ordning etter 2013

Sammendrag

Kirkerådet har vedtatt å legge fram en sak om Kirkeordning etter 2013 for Kirkemøtet i 2013. Kirkerådet behandlet saken første gang på sitt møte i september 2012 (KR 39/12). Kirkerådet vedtok i denne saken var:

1. Kirkerådet har drøftet hovedproblemstillinger og strategier for arbeidet med ny Kirkeordning med tanke på behandling i Kirkemøtet 2013. Kirkerådet ber sekretariatet videreutvikle dokumentet i tråd med drøftingene på Kirkerådets møte.
2. Kirkerådet ber om at det fram mot Kirkemøtet i 2013 arbeides særlig med
 - Overdragelse av det statlige arbeidsgiveransvaret til kirkelige organ.
 - Den norske kirke som rettssubjekt.
3. Det må videre arbeides med:
 - Rapport om erfaringer med nåværende kirkeordning
 - En utredning om økonomiske og administrative konsekvenser av en ny kirkeordning
 - En gjennomgang av ledelse i en endret kirkeordning. Denne gjennomgangen må særlig belyse forståelsen av tilsynet.

Til annengangs behandling er dokumentet videreutviklet i tråd med drøftingen på Kirkerådets møte. Dette gjelder særlig behandlingen av arbeidsgiveransvaret og rettssubjektet (vedtakspunkt 2). Dokumentet er også utvidet i forhold til vedtakspunkt tre og drøfter hvordan disse områdene skal utredes videre.

På møtet i desember vil det bli gitt en muntlig redegjørelse for refleksjonsprosessen som hadde frist 1. desember. Det dokumentet som fremlegges for Kirkerådet i januarmøtet, og som skal fremsendes som kirkemøtedokument, vil ha en bred redegjørelse av refleksjonsprosessen.

Kirkemøtet 2013 er det første Kirkemøtet etter den omfattende endringen av Grunnloven i mai 2012. Grunnlovsendringen legger en plattform for og nødvendiggjør et videre arbeid med kirkens ordninger. En lang rekke Kirkemøter har behandlet saker som omhandler utviklingen av kirkens ordninger.

I behandlingen av Kirkeforliket pekte Kirkemøtet på følgende:

Kirkemøtet er tilfreds med at Kirkemøtets synspunkter (sak KM 8/06) er tillagt vekt ... Kirkemøtet fastholder likevel at Den norske kirke, som konsekvens av grunnlovsendringene, må bli eget rettssubjekt. Kirkemøtet fastholder videre at arbeidsgiveransvaret for prester, proster og biskoper må overføres fra staten til kirken, og at den regionale og sentrale kirkelige administrasjon ikke lenger bør være en del av statsforvaltningen (KM 10/08).

Kirkerådet har sendt ut et omfattende refleksjonsdokument «Kirkeordning etter 2013». Bredt i kirken pågår det denne høsten drøftinger omkring utvalgte spørsmålstillinger innen kirkeordning. Saksdokumentet til Kirkemøtet om Kirkeordning 2013 vil oppsummere denne refleksjonsprosessen.

Det foreliggende saksdokumentet søker å balansere det å forberede sak til Kirkemøtet i 2013 samtidig som Kirkerådets egen invitasjon til refleksjonsprosess pågår bredt i kirken. Kirkerådets egen refleksjonsprosess vil derfor – i første fase på møtene i september og desember 2012 – ta utgangspunkt i den aktuelle situasjonen etter grunnlovsendringene og de allerede fattede kirkemøtevedtak, og ha som hovedfokus en analyse av hvilke hovedproblemstillinger som er de mest aktuelle og nødvendige å reise for Kirkemøtet 2013. Dette saksdokumentet redegjør for noen av de sentrale spørsmålene som sakskomplekset omfatter, med vekt på de problemstillinger som kan tas i en første runde. Hovedspørsmålet som reises i denne saksutredningen, om overordnet strategi for videreutvikling av kirkeordningen, er ikke reist som spørsmål i refleksjonsprosessen. Samtidig er spørsmålet tidligere behandlet i Kirkemøtet, noe som tilsier at Kirkerådet på basis av tidligere føringer bør kunne drøfte og videreutvikle en strategi for videre framdrift.

Til Kirkerådets møte i desember 2012 legges det opp til en forberedende drøftelse av utvalgte problemstillinger. Bearbeiding av innspill fra refleksjonsprosessen vil lede til ytterligere konkretiseringer. Saksframlegget til Kirkemøtet 2013 må gjenspeile og være i dialog med refleksjonsprosessen. Bearbeidingen av denne vil naturlig skje i desember/januar, og først foreligge til i Kirkerådet i januar 2013.

Dette dokumentet behandler i liten grad viktige utfordringer i forholdet mellom organer på nasjonalt nivå. Det er nødvendig å arbeide videre med forståelsen av både Kirkemøtet, Kirkerådet, Bispemøtet og arbeidsgiverorganisering på nasjonalt nivå. Det legges opp til en utdyping av disse spørsmålene i Kirkerådets møte i januar.

Dokumentet behandler følgende tema:

1. Bakgrunn for saken
2. Innledning
3. Kirkeforståelsen og kirkeordningen
4. Den nye situasjonen etter grunnlovsendringene
5. Utvikling av Den norske kirke som trossamfunn i forhold til arbeidet med statens religionspolitikk
- 6. Hovedstrategier for videreutvikling av kirkeordningen**
- 7. Overføring av ansvar for oppgaver samt arbeidsgiveransvaret for den geistlige tjeneste**
- 8. Rettssubjekt**
9. Antall forvaltningsnivå
10. Sammenheng mellom finansieringsordning og organisering
- 11. Rapporter og utredninger ut fra vedtakspunkt 3**
- 12. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Det er særlig de uthevede kapitlene som er vesentlig videreutviklet fra behandlingen i sak 39/12.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet har drøftet hovedproblemstillinger og strategier for arbeidet med ny Kirkeordning med tanke på behandling i Kirkemøtet 2013. Kirkerådet ber sekretariatet videreutvikle dokumentet i tråd med drøftingene på Kirkerådets møte.
2. Kirkerådet ber om at det fram mot Kirkemøtet i 2013 arbeides særlig med
 - Overdragelse av det statlige arbeidsgiveransvaret til kirkelige organ.
 - Den norske kirke som rettssubjekt.
 - sammendrag av innspill fra refleksjonsprosessen
3. Det må videre arbeides med:
 - Rapport om erfaringer med nåværende kirkeordning
 - En utredning om økonomiske og administrative konsekvenser av en ny kirkeordning
 - En gjennomgang av ledelse i en endret kirkeordning. Denne gjennomgangen må særlig belyse forståelsen av tilsynet.

Saksorientering

1. Bakgrunn for saken

I Kirkerådets refleksjonsdokument er det redegjort for bakgrunn og den historiske sammenheng denne saken står i, og det vises derfor til nevnte dokument.

2. Innledning

Det skal legges fram en sak om «Kirkeordningen etter 2013» til Kirkemøtet 2013. Kirkemøtets behandling av denne saken er et viktig ledd i de pågående endringer av kirkens ordninger. Denne saken inngår i en lang kjede av saker som har stått – og står – på Kirkerådets og Kirkemøtets dagsorden.¹ Flere Kirkemøter har drøftet kirkens ordning og lagt føringer for det videre arbeidet med dette. Kirkerådet har lagt de tidligere KM-vedtakene til grunn for refleksjonsprosessen som nå er i gang.

Stortingets vedtak av 21. mai 2012 om endringer i Grunnlovens bestemmelser som gjelder forholdet til Den norske kirke er en viktig milepæl også for Den norske kirke. Endringene er først og fremst en endring i statsforfatningen. Det er samtidig bred enighet om at Grunnlovsendringene legger grunnlag for mer omfattende endringer av kirkeordningen. Kirkemøtet har tidligere fremhevet at de ser grunnlovsendringene som et nødvendig og viktig første skritt på en prosess som må fortsette.

Utredningen «Kjent inventar i nytt hus» – som ble levert til Kirkerådets direktør 22. august 2011 – er så langt den siste og mest omfattende gjennomgangen av sakskomplekset. Kirkelig Arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA) og Presteforeningen (PF) har levert egne utredninger som dels følger opp og dels har andre tilnærminger i spørsmålene, og som med det representerer ulike sider av meningsdannelsen så langt i denne saken.

Kirkerådet ønsket en bred refleksjonsprosess om dette sakskomplekset, og sendte i den forbindelse ut et refleksjonsdokument med tittelen «*Kirkeordning etter 2013 / Kyrkjeordning etter 2013*» til menighetsrådene og andre kirkelige instanser. Det er frist 1. desember for å levere innspill på dette dokumentet.

Kirkemøtet har tidligere vektlagt at utarbeidelsen av ny kirkeordning må ha nær sammenheng med utviklingen av ny kirkelov. Det innebærer et nært samarbeid mellom kirkens organer og de politiske myndigheter og departementet i årene som kommer. Ut fra Grunnlovsendringene, med økt selvstendighet og tydeliggjøring av kirken som trossamfunn, er det naturlig at kirkens organer spiller en sentral rolle i disse prosessene.

¹ For nærmere redegjørelse vises til «Kirkeordning etter 2013 – Et refleksjonsdokument fra Kirkerådet» (1. juni 2012).

Behandlingen av Kirkeordning på Kirkemøtet i 2013 og 2014 legger grunnlaget for kirkens videre arbeid med dette.

Kirkemøtet har ved en rekke anledninger uttrykt behovet for å få fortgang i dette arbeidet. Hovedmålsetting for det arbeidet som sekretariatet forbereder for KR med tanke på behandling i Kirkemøtet 2013, er å utmeisle en plattform for det videre arbeidet med ny kirkeordning. Endringer i kirkeloven kan ta mange år, men det er også scenarier som tyder på at en slik utvikling kan skyte fart. Kirken bør være i forkant av disse prosessene og være en tydelig og offensiv aktør i arbeidet med ny kirkelov og kirkens ordninger.

Behandling etter KR 39/12

Kirkerådet drøftet på sitt møte 27.-28. september 2012 (sak KR 39/12) den videre behandling av arbeidet med ny kirkeordning etter 2013.

Vedtaket i sak KR 39/12 (pkt 2) legger opp til at det skal arbeides særlig med disse saksområder

- Overdragelse av det statlige arbeidsgiveransvar til kirkelige organ
- Den norske kirke som rettssubjekt

Saksfremlegget i sak KR 39/12 legger vekt på at disse problemstillingene kan håndteres i flere etapper. Saksdokumentet legger vekt på løsninger som gir muligheter for at deler av de oppgaver som i dag ligger til Stortinget kan overføres til kirkelige organer

Saksfremlegget understrekte at spørsmålet om arbeidsgiver og rettssubjekt – i et langsiktig perspektiv også må ses i sammenheng med andre viktige delementer. Disse må utgjøre et bakteppe for vurderingen av spørsmålet om arbeidsgiveransvar og rettssubjekt slik at diskusjoner og konklusjoner i første etappe verken utelukker viktige hensyn eller avskjærer muligheter som må ivaretas senere. Dette gjelder særlig i forhold til:

- Kirkeforståelsen
- Kirkemøtets myndighet
- Én eller to virksomheter – én eller to arbeidsgiverlinjer. Sammenhengen mellom arbeidsledelse og virksomhetsledelse
- Felles arbeidsgiveransvar
- Ledelse
- Antall forvaltningsnivå

3. Kirkeforståelsen og kirkeordningen

Kirkemøtet har gjennom flere vedtak og uttalelser gitt uttrykk for Den norske kirkes kirkeforståelse. Disse vedtak og uttalelser er grunnleggende for arbeidet med ny kirkeordning. Det vises særlig til sak KM 11/88 om «Embete og råd», sak KM 9/02 om Kirkerådets utredning «Samme kirke – ny ordning» og til kirkeforståelsen som grunnlag for Gjønnnes-utvalgets arbeid med stat/kirke i sak KM 11/04 om «Den norske kirkes identitet og oppdrag». Kirkemøtet har dessuten konkretisert kirkeforståelsen i prinsipper for en kirkeordning, jf særlig sak KM 8/05 om «Kirkelig reformer» og sak KM 8/07 om «Grunnlovsforankring, kirkelov og kirkeordning for Den norske kirke». Se også utredningen «Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke» behandlet av Kirkemøtet i 2001 (KM 8/2001). Vedtak og utredninger har likevel i varierende grad presisert eller relatert sine konklusjoner til en grunnleggende kirkeforståelse. Denne omfattende behandlingen av kirkeforståelse i lys av arbeidet med kirkeordning legger en plattform for det videre arbeidet med kirkens ordninger.

Grunnlaget i skrift og bekjennelse

Det er en utbredt forståelse blant de lutherske kirkene at kirkeordningen i stor grad er et spørsmål om hensiktsmessighet og at de konkrete ordningene kan tilrettelegges på ulike måter. De lutherske kirkene i verden har tilrettelagt kirkeordningen på ulike måter. Det er ikke mulig å utlede ett bestemt organisasjons- eller ledelsesmønster ut fra de bibelske skriftene. Skrift og bekjennelse vil likevel gi føringer for kirkeordningen ved at kirkens konkrete ordninger i størst mulig grad må tjene kirkens egenart og oppdrag. Dette tilsier at hensynet til kirkens sentrale oppgaver og de rammer som nasjonens lovverk setter, er viktige elementer i formingen av kirkens framtidige organisasjon.

I vår sammenheng har dette ledet til forståelsen av at en kirkeordning i første rekke skal tjene formidlingen av evangeliet. Forvaltning av ord og sakrament har en sentral plass i vår forståelse av kirkens oppdrag slik det uttrykkes i Confessio Augustana art V: «*For at vi skal komme til denne tro, er det innstiftet en tjeneste med å lære evangeliet og meddele sakramentene*». Ut fra dette er det lagt vekt på at kirken skal ha en ordnet, landsdekkende *tjeneste* med ansvar for forkynnelse og gudstjenestefeiring. Videre må kirken også ha tjenester som på en særlig måte bidrar innenfor diakoni, trosopplæring, kirkemusikk og andre kjerneoppgaver. For å legge til rette for kirkens oppgaveløsning og virksomhet trengs organer med ansvar for styring og koordinering av felleslivet, ordninger for tildeling av ansvar og myndighet som regulerer samhandling om oppgaveløsningen samt stillinger innen organisasjon og ledelse.

Kirken som fellesskap

Dette aktualiserer en annen grunnleggende side ved luthersk kirkeforståelse, synet på kirken som *fellesskap*. Kirken er grunnleggende å forstå som *”forsamlingen av de hellige, der evangeliet blir lært rent og sakramentene forvaltet rett”*, CA VIII. Det lokale gudstjenestefellesskapet vil alltid stå sentralt i kirkeforståelsen og har bidratt til at det

lokale soknet er blitt den organisatoriske grunnenheten i vår kirke. Menigheten er et fellesskap omkring Guds nåde, men fordi den bærer et helhetlig ansvar for oppdraget med evangeliet, er den ikke å forstå bare som passiv, mottakende. Når Det nye testamentet kaller kirken for *Kristi kropp*, understrekes kirkens egenart som et mangfoldig fellesskap, lokalt og universelt, hvor hvert medlem gir sitt bidrag. Kirken består i et fellesskap mellom Gud og mennesker, men også et fellesskap mellom mennesker preget av gjensidighet, samhörighet, medansvar og mangfold. Dette er perspektiver som både underbygger forståelsen av kirken som et tjenende fellesskap, som et mangfoldig, lokalt og internasjonalt, økumenisk fellesskap, men også som et fellesskap av tjenester som deler på ansvar og innflytelse i utførelsen av oppdraget. Fellesskapsperspektivet understreker også at kirkens organisasjon består av både ansatte og frivillige. Frivilligheten utgjør flere tusen årverk i kirken og kirkens framtidige organisasjon må være egnet til samvirke mellom demokratiske organer, ansatte og frivillige.

Kirken kan organiseres med flere typer tjenester og kompetanser som gjensidig utfyller hverandre. Men det samlede oppdrag og ansvar ligger til kirken som helhet. Ulike styringsorganer representerer på forskjellig måte denne helheten.

Den utvikling som har skjedd gjennom en lang rekke kirkelige reformer, nå senest gjennom forfatningsreformen, aktualiserer et tilbakevendende tema innen reformbevegelsen og i Kirkemøtevedtak: Det har vært sett på som avgjørende at Den norske kirke kan framstå som et selvstendig trossamfunn og representeres av selvstendige kirkelige organer. Det vil si kravet om at kirken må styres og ledes av organer som utgår av kirken og ikke av offentlige myndigheter. Denne side ved ekklesiologien bør gjennomtenkes og artikuleres i møte med den forfatningsreform som er gjennomført ved grunnlovsendingene.

Det må arbeides videre med ekklesiologiske spørsmål som et integrert element i arbeidet med ny kirkeordning

Sentrale dimensjoner ved kirkens organisering

Ulike dimensjoner i kirkesynet er ofte betegnet med uttrykkene om at kirken er *kongregasjonal* ved at den lokale menigheten gis grunnleggende ansvar og innflytelse over virksomheten lokalt. Den er *synodal* fordi det finnes regionale og nasjonale valgte organer som sørger for en overordnet styring og samhandling menighetene imellom. Den er *episkopal* fordi det er en preste- og bispetjeneste med et særlig pastoralt ledelsesansvar med ansvar for forkynnelse, lære og sakramentsforvaltning.

En organisasjonsstruktur som fordeler myndighet mellom ulike organer og nivå vil fremstå som mer komplisert enn den som samler myndighet på ett sted.

Målet med en fremtidig organisering må være å gi best mulig vilkår for en levende, landsdekkende folkekirke. For å kunne oppnå dette må kirken både organiseres med de nødvendige tjenester på det enkelte sted, samtidig som det må legges til rette for ledelse og samhandling som utløser engasjementet i og omkring soknet. Balanseringen mellom disse tre grunnleggende sider kan likevel anses som karakteristisk for norsk kirketenkning. En for sterkt vektlegging av hvert element alene kan lede til en

fragmentert forståelse. Felles for disse tre sider er at de bæres av en fellesskapsdimensjon (*communio*) som samler og forener kirken til en helhet, ikke bare i en rent organisatorisk forstand.

Den videre utvikling av kirkens ordninger bør bygge på de prinsipper og ordninger som det er bred enighet om i dag. I de utredninger som har vært gjennomført det siste tiåret har det ikke vært reist kritiske spørsmål omkring disse prinsippene. Bispemøtet har i sak 31/12 poengtert at det i den framtidige utredningen av kirkeordningen må Bispemøtet som organ beskrives og gis en tydelig rolle. Det vil bli arbeidet videre med disse problemstillingene, blant annet gjennom Teologisk nemnds arbeid fram mot Kirkemøtet 2013/2014.

Grunnlovsendringene og kirkeforståelsen

Foreløpig synes følgende spørsmålsstillinger nødvendige å gå inn i som en følge av de endringer som er gitt med grunnlovsendringene og de justeringer som er gjort i kirkeloven:

- Spørsmålet om overføring av arbeidsgiveransvar for den geistlige tjeneste reiser spørsmål om kirkens synodale og kongregasjonale elementer, i særlig grad med hensyn til nivå for plassering av oppgaver.

Når det gjelder forholdet mellom det synodale og det kongregasjonale, vil det være viktig å gå inn i en refleksjonsprosess om sammenhengen i en kirkeforståelse der

- «soknet er grunnenheten i Den norske kirke» (sak KM 8/07 pkt 1.2.2 – 9),
- «kirkeordningen må understreke og styrke soknenes betydning og innflytelse i hele kirkens organisasjon» (sak KM 8/07 pkt 1.2.2 – 9),
- «kirkeordningen må sikre at all kirkelig prioritering tar utgangspunkt i den lokale menighets behov» (sak KM 8/07 pkt 1.2.2 – 8),
- «den lokale kirke er helt kirke, men er ikke hele kirken» (Bispemøtet 2011, sak 41/11)²
- «Den norske kirke, som en konsekvens av grunnlovsendringene, må bli eget rettssubjekt», (sak KM 10/08 pkt 6).

Embete og råd

Forholdet mellom de valgte organer og den vigslede tjeneste med Ord og sakrament benevnes tradisjonelt som forholdet mellom «embete og råd». Siden Kirkemøtet i 1984 og 1988 behandlet «embete og råd»³ har det vært bred enighet om de prinsipper som der ble lagt til grunn. Modellen kan karakteriseres ved stikkordene *samvirke* og *selvstendighet*. Siden prestene og biskopene er medlemmer av de valgte organer, består disse av den kompetanse som lekfolk og prester sammen representerer. De valgte organer representerer dermed den samlede styringskompetanse i kirken. *Samvirke* brukes derfor

² Bispemøtet 2011 beskriver (sak BM 41/11 pkt 1) forholdet mellom disse elementer slik: «I luthersk kirketeologi er lokalmenigheten grunnenheten, uten at dette medfører en rendyrket kongregasjonal struktur.

³ Sak KM 17/84 og sak KM 11/88. Problemstillinger som har vært aktuelle om «embete og råd» de siste 20 år er drøftet i «Kjent inventar i nytt hus», Hefte 2, om «kirkens organisasjon og organer», side 83-98.

om disses funksjon i de valgte organer. Det synes ikke aktuelt å endre prinsippene bak sammensetningen av de valgte kirkelige organer. Disse prinsipper har ikke blitt problematisert så langt i prosessen og hovedtrekkene fra denne tenkningen videreføres.

Kirkeordningens demokratiske karakter

Kirkemøtet har – naturlig nok – ikke arbeidet med «embete og råd» i lys av grunnlovsendringene. Kongens ansvar for «embetet» – som følger av Kongens særskilte kirkestyre (§§ 16 og 21 i «gammel» grunnlov) – ble med grunnlovsendringene avvirket. Det videre arbeid med kirkeordning og kirkelig organisering må tematisere denne spørsmålsstillingen.

Kirkens demokratiske karakter bestemmes av både valgordninger, valgdeltagelse og hva slags myndighet som tillegges de demokratiske organer
--

Det er viktig å merke seg at den demokratireformen som har vært gjennomført, har forutsatt en videre styrking av den rolle kirkens demokratiske organer har i kirkeordningen, og gjennom valgordning sikre den demokratiske legitimitet. Demokratireformen har også vært en forutsetning fra politisk side for en ytterligere selvstendigjøring av Den norske kirke. Det synes å være enighet om at demokratisk legitimitet må videreutvikles, at bred demokratisk deltakelse er et viktig kjennetegn for folkekirken og at alle utnevninger /tilsetninger skal forankres i kirkens demokratiske organer. I utarbeidelsen av ny kirkeordning vil det også være viktig å holde sammen den demokratiske strukturen og forvaltningsstrukturen, slik at det legges reell myndighet til de valgte organer.

Når det gjelder forholdet mellom det episkopale og synodale/kongregasjonale, vil det være viktig å gå inn i en refleksjonsprosess om sammenhengen som tematiserer:

- Demokrati som basis for kirkelige valg og kirkelige organer
- Biske-/prestetjenestens representasjon og rolle i de valgte organer
- Prestetjenestens – og særlig bispetjenestens – selvstendige oppgaver og ansvar
- Forståelsen av det pastorale ledelsesansvaret sett i forhold til den organisatoriske ledelse i og av menigheten.
- Kirkemøtet har ved flere anledninger også formulert kirkemedlemmenes og rådernes ansvar for kirkens liv, helt fra behandlingen av «Embete og Råd» i 1988 og til demokratireformen og kirkens valgordninger.

Preste- og bispetjenesten

De føringer som Kirkemøtet har lagt for en fremtidig kirkeordning når det gjelder *prestetjenestens – og særlig bispetjenestens – selvstendige oppgaver* er flere:

- kirken skal *ha* en slik tilsynstjeneste (KM 8/07 pkt 1.2.2.5),
- kirkeordningen skal *avklare* ansvar og oppgaver ... og legge til rette for samvirke mellom tjenestelinjen i preste- og bispetjenesten og rådene (KM 8/07 pkt 1.2.2.7),
- kirkeordningen skal klargjøre konsekvensene for det biskoppelige tilsyn med et eventuelt endret forhold til arbeidsgiveransvaret (KM 7/05 pkt 6).

Både Kirkemøtets føringer og materialet fra «Kjent inventar i nytt hus» innebærer at bispe- og prestedtjenesten i *all hovedsak* foreslås videreført som i dag.

4. Den nye situasjonen etter grunnlovsendringene

En forfatningsreform

Stortinget vedtok 21. mai 2012 endringer i Grunnlovens bestemmelser som gjelder Statens forfatning og forholdet til Den norske kirke. Statens forhold til kirken (religionene) og kirkens forhold til staten ble med dette grunnleggende endret. Dette er blant annet formulert slik i stortingsproposisjonen:

Forslagene om endringer i Grunnloven stiller, etter departementets syn, staten i et prinsipielt annerledes forhold til Den norske kirke enn tidligere. Samlet sett kan endringene forstås slik at statens grunnlovsbestemte rolle i kirkestyret fundamentalt sett endres. Den religiøse virksomheten vil ikke lenger etter Grunnloven være en del av statens ansvarsområde. I stedet vil Grunnloven innebære at staten skal understøtte trossamfunnet Den norske kirke "som saadan", og at andre tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje... Departementet legger til grunn at grunnlovsforslagene representerer et nytt grunnlag for videre selvstendigjøring av Den norske kirke, men som likevel knytter an til utviklingen av statskirkeordningen som har funnet sted de siste tiårene... (Proposisjon 71 L (2011-2012)).

Tilsvarende bemerker Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til dette at:
Regjeringen legger samtidig til grunn at prinsippet om tros- og livssynsfrihet vil innebære begrensninger for regjeringens og departementets kirkeforvaltning (Innst.292 L(2011-12)).

Det synes å være bred enighet om endringene. De forvaltningsmessige konsekvenser som følger direkte av grunnlovsendringene ble gjennomført ved revisjon av kirkeloven samtidig som grunnlovsendringene ble vedtatt. Kirkeloven ble endret for å hjemle tilsettingsmyndighet for proster til bispedømmerrådet (§ 23), for biskoper til Kirkerådet (§ 24), Kirkemøtets myndighet ble tydeliggjort (§ 24) og saksbehandlingen i læresaker presisert (§§ 27 og 38). Stortingets vedtak om å få seg forelagt valgordningen ved kirkevalget i 2015, kan bidra til å innskrenke Kirkemøtets myndighet slik den har vært nedfelt i kirkeloven siden 1996. Kirkemøtet 2013 behandler en egen sak om dette.

Samtidig har også departementet i flere tekster poengtert at kirkeforliket åpner for framtidige endringer:

Kirkedepartementet uttaler i høringsnotat av 1. februar 2010:

”Det kan også være behov for andre og mer omfattende endringer i organiseringen og styringen av Den norske kirke, men det må en i tilfellet komme tilbake til etter utløpet av kirkeforliket. På enkelte områder kan dette gi forslagene som er skissert i dette dokumentet, et visst midlertidig preg” (side 5).

”En trenger ikke nå fullt ut å 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).

”Kirkeforliket handler om en forfatningsreform, og ikke om en forvaltningsreform i kirken. Det representerer ikke et skille mellom staten og Den norske kirke, men det tydeliggjør Den norske kirke som trossamfunn, og det legger et grunnlag for ytterligere utvikling av kirkens selvstendighet” (side 5).

Gjennom dette høringsdokumentet signaliserer departementet både en forståelse av at den situasjon som er skapt av kirkeforliket åpner for flere endringer i tiden som kommer. Departementet viser til utløpet av kirkeforliket som tidspunktet da disse temaene kan tas opp til fornyet drøfting.

Forliket blir utfordret

Grunnlovsendringene av 21. mai 2012 hadde sitt politiske grunnlag i kirkeforliket av 10. april 2008. Det forutgående arbeidet med forankringen av kirkens demokratiske struktur og med å øke det demokratiske fundament for kirkevalgene var en av forutsetningene for forliket. Dette er gjennomført og evaluert i tiden fram til grunnlovsendringen ble vedtatt (jf KM sak 12/12). Kirkeforliket gjelder til og med Stortingsvalget 2013. Det er verdt å merke seg at statsråden i kulturdepartementet gav et tilleggsmandat til Stålsettutvalget sommeren 2012 om å utrede gravferdsforvaltningen. Med dette kan det synes som om politikerne allerede utfordrer forliket.⁴

For Kirkerådet er det nå viktig å begrunne at arbeidet med statens forhold til kirken ikke er sluttført gjennom grunnlovsendringene og endringene i kirkeloven av 21. mai 2012, slik dette er formulert i lovproposisjonen. Dette var sentralt allerede i Kirkemøtets behandling av Kirkeforliket. Kirkerådet kan her støtte seg til det Kirkemøtet allerede i 2010 påpekte når det gjelder kirkeforliket:

Kirkemøtet er tilfreds med at Kirkemøtets synspunkter (sak KM 8/06) er tillagt vekt ... Kirkemøtet fastholder likevel at Den norske kirke, som konsekvens av grunnlovsendringene, må bli eget rettssubjekt. Kirkemøtet fastholder videre at arbeidsgiveransvaret for prester, prostere og biskoper må overføres fra staten til kirken, og at den regionale og sentrale kirkelige administrasjon ikke lenger bør være en del av statsforvaltningen (KM 10/08).

⁴ Tilleggsbestilling til Stålsettutvalget gitt av Kulturdepartementet 9. juli 2012: Kulturdepartementet har gitt utvalget en tilleggsbestilling som faller inn under utvalgets mandat. Utvalget skal svare på tilleggsbestillingen i innstillingen som skal avgis innen utgangen av 2012. I kirkeforliket, som gjelder ut stortingsperioden 2009–2013, ble samtlige partier på Stortinget enige om at gjeldende lovgivning på gravferdsområdet skulle videreføres. Samtidig skulle det gjøres tilpasninger for å ivareta minoritetene. Lovgivningen på området har blitt endret for å følge opp dette punktet i forliket. Kirkelig fellestråd har fortsatt forvaltningsansvaret for de offentlige gravplassene, mens det økonomiske ansvaret ligger til kommunene. Forvaltningsansvaret kan overtas av kommunen etter avtale mellom fellestrådet og kommunen. Kulturdepartementet ber utvalget vurdere plasseringen av både forvaltningsansvaret for gravplassene og gravplassrådgiverstillingen. Utvalget skal utrede rettslige, økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag.

En prinsipielt uholdbar situasjon

Mens Stortingsproposisjon 71 L presiserer at ”den religiøse virksomhet” etter Grunnloven ikke lenger vil ”være en del av statens ansvarsområde”, er den foreliggende situasjon og rettstilstand at staten fortsatt har arbeidsgiveransvar for den geistlige tjeneste og styrer denne ut fra bl.a.tjenesteordningene. Samtidig har vi ikke lenger et kirkelig styre for den geistlige tjeneste, ettersom GL § 2 og § 16 er endret. I tråd med Kirkemøtets behandling i sak 10/11, Kirkeforliket - konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009-2013 – høring, ble det vedtatt at det ikke er krav om kirkemedlemskap for statsråden og departementets embetsmenn. Dette tydeliggjør at gjeldende rettsordning for Den norske kirke har en midlertidig karakter.

Den nye situasjon som grunnlovsendringene har etablert, kan omtales som en forfatningsreform. Dette innebærer samtidig en midlertidighet for de forvaltningsmessige konsekvenser av Grunnloven som nåværende kirkelov uttrykker. Flere har pekt på at grunnlovsendringene nødvendiggjør en større gjennomgang av den kirkelige lovgivning. En slik gjennomgang, blant annet med avklaring av grensen mellom Stortingets lovgivningsmyndighet og Den norske kirkes egen normgivningskompetanse er anerkjent også fra statens side. Med normgivningskompetanse menes: Kirkens myndighet til selv å fastsette sin organisasjonsstruktur, sine valgordninger og annet regelverk for trossamfunnet Den norske kirke. Spørsmålet gjelder dermed omfanget av og fremdriften i et slikt arbeid.

Hvordan skal nåværende rettstilstand for Den norske kirke tolkes?

Hvor skal grensene gå for Stortingets lovgivning kontra Den norske kirkes regelverk?

5. Utvikling av Den norske kirke som trossamfunn i forhold til arbeidet med statens religionspolitikk

I januar 2013 vil Stålsett-utvalget avgi sin innstilling. Utvalget har som oppdrag å foreta en gjennomgang av statens tros- og livssynspolitikk og fremme forslag som kan bidra til å skape en mer helhetlig politikk på feltet. I mandatet til utvalget går det fram at grunnleggende prinsipper og tros- og livssyn skal vurderes i lys av en framtidig statens religionspolitikk.⁵ De grunnlovsendringer som nå er gjennomført innebærer både *likebehandling* av tros- og livssynssamfunn og *særbehandling* av Den norske kirke. Utvalgets innstilling vil ventelig reise spørsmål om hvordan en bedre kan bringe disse to hensyn i balanse. Stålsett-utvalgets utredning kan inneholde forslag som vil ha stor betydning også for arbeidet med utformingen av kirkens ordninger:

- *Økonomisk* skjer likebehandlingen med Den norske kirke som utgangspunkt – dvs at tilskudd til trossamfunn beregnes på grunnlag av bevilgningene til Den norske kirke.

⁵ Mandatet til utvalget kan hentes på:

http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Samfunn_og_frivillighet/Tro-og_livssyn/PRM-52-10-Utvalg_for_gjennomgang_av_tros-og_livssynspolitikken-MANDAT.pdf

Hvor lenge vil trossamfunnene – og staten – hevde at dette er likebehandling?

- *Gravferdsforvaltningen* for alle innbyggere ivaretas i dag av kirkelig fellestråd. Vil hensynet til likebehandling tilsi kommunal overtagelse av gravferdsvesenet? Når kulturministeren sommeren 2012 har bedt Ståsettutvalget om å vurdere også dette spørsmålet, kan dette innebære store konsekvenser for kirken.
- Trossamfunnene er egne *rettssubjekt* og privatrettslige regler gjelder. Den norske kirke er som trossamfunn statlig, og offentligrettslige regler gjelder. Hva innebærer Den norske kirkes karakter av å være trossamfunn og «Norges Folkekirke» når kirkens ordninger skal fastsettes? Hva skal Stortinget bestemme og hva skal Kirkemøtet bestemme? Hvor går «smertegrensen» mellom likebehandling av trossamfunn og særbehandling av Den norske kirke?

Hva betyr likebehandling av trossamfunn? Og hvordan balansere denne likebehandlingen med særbehandling av Den norske kirke som er grunnlovsforankret

For den videre utredning er det viktig å konkretisere i ordninger hva det innebærer at Den norske kirke skal likestilles med andre trossamfunn, og samtidig gis en særbehandling i medhold av Grunnloven. Her vil Ståsettutvalget ventelig reise viktige spørsmål, og Kirkerådet må prioritere et grundig arbeid med denne utredningen. Utredningen vil foreligge innen utgangen av 2012 og kan påvirke Kirkerådets og Kirkemøtets drøfting av ny kirkeordning.

I det etterfølgende redegjøres det nærmere, først for de sentrale spørsmål som grunnlovsendringene aktualiserer for Den norske kirke, dernest for spørsmål som berører de neste faser av arbeidet mot en framtidig Kirkeordning.

I sitt møte i september drøftet Kirkerådet i første rekke en overordnet strategisk tilnærming til hvordan den videre utvikling av kirkeordningen kan skje i etterkant av grunnlovsendringene.

I denne omgang pekes det kun på de områder som det vil være nødvendige å konkretisere, de vesentlige spørsmålsstillinger som må berøres og i hvilken grad valg av strategi påvirker det videre arbeid. Det er dessuten nødvendig å se disse hovedspørsmål *i sammenheng* slik at de kan inngå i en helhetlig ny ordning.

6. Hovedstrategier for videreutvikling av kirkeordningen

Kirkemøtet har tydelig uttrykt forventning om at en ny kirkeordning utvikles i kirkens egne organer, og at arbeidet med ny kirkelov skjer parallelt med kirkens eget arbeid med sin organisering. En videreutvikling i ulike faser vil nettopp kunne bidra til at denne prosessen preges av grundighet og gis en bred forankring i kirkeorganisasjonen gjennom dialog og høringer. Det er kirkelig tradisjon at Kirkemøtet er en sentral aktør og pådriver

i arbeidet med kirkens selvstendighet. Grunnlovsendringene – med en tydeliggjøring av Den norske kirke som trossamfunn – innebærer også en plattform for Kirkemøtet/ Kirkerådet til å ligge i forkant av utviklingen. Tilsvarende innebærer det for staten å ikke etablere seg som hovedaktør i arbeidet med kirkens indre organisering.

Ut fra eksisterende rettstilstand etter grunnlovsendringen, bør Kirkerådet gjennomtenke hvordan kirkeordningen best kan utvikles videre ut fra de premisser og føringer Kirkemøtet allerede har gitt. Kirkemøtets tidligere behandling av sakskomplekset tilsier at nåværende situasjon betraktes som prinsipielt uholdbar og må ha en midlertidig karakter.

Det er mulig at kirken må arbeide samtidig med *kortsiktige* og *langsiktige* perspektiver. De kortsiktige handler om den nye situasjonen for kirken etter grunnlovsendringene. De langsiktige handler om å sørge for en prosess frem til fremtidige ordninger som ivaretar de større endringsbehov som er tilkjennegett gjennom tidligere Kirkemøter.

Til disse overordnede spørsmålene kan det tenkes to hovedstrategier:

1. **Rettssubjekt og normgivningskompetanse til Den norske kirke.** Dette innebærer å oppfylle Kirkemøtets krav om at Den norske kirke må etableres som selvstendig rettssubjekt, Kirkemøtet tilføres normgivnings-kompetanse og arbeidsgiveransvaret for den geistlige tjeneste overføres til kirkelige organer. Dette forutsetter etablering av en ny rettstilstand. Dette kan innebære en helhetlig gjennomgang av kirkens oppgavefordeling (implisitt ny organisasjonsstruktur), men kan også gjennomføres skrittvis.

a) Etablering av ny Kirkeordning

Strategien gir mulighet til å vedta og implementere en ny kirkeordning. Det kan utvikles og gjennomføres en gjennomtenkt og helhetlig kirkelig organisasjon som svarer til de premisser og føringer som tidligere er lagt av Kirkemøtet og framtidige utrednings- og høringsprosesser.. Utredningen «Kjent inventar i nytt hus» legger opp til en slik modell. De løsninger som denne utredningen anbefaler vil føre til at alle arbeidsavtaler for ansatte i kirken må endres samtidig.

En slik prosess kan ta flere år og avhenger i stor grad av at det eksisterer politisk vilje og moment for en slik gjennomgripende endring.

b) En skrittvis utvikling av ny kirkeordning

Her kan etableringen av et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke være et viktig første skritt. Da er det etablert en struktur som kan få overført presteskap, biskoper, bispedømmeråd og de sentralkirkelige råd til et kirkelig rettssubjekt representert ved Kirkemøtet som så kan delegere dette videre til de respektive bispedømmene. En slik skrittvis tilnærming reiser også store utfordringer, men er samtidig langt enklere å gjennomføre enn en total organisasjonsendring på alle plan. Denne tilnærmingen vil medføre at dagens to virksomhetsområder videreføres i en mellomfase mens kirken utvikler en framtidig kirkeorganisasjon.

2. **Midlertidig overføring av myndighet til kirkelige organer innenfor dagens rettstilstand.** Dette innebærer en fortsettelse av overføring av ansvaret for oppgaver fra staten til kirkelige organer innenfor dagens rettstilstand. Dette gjelder blant annet tjenesteordninger, ansvar for etter- og videreutdanning og andre roller som er knyttet til arbeidsgiveransvaret.

Denne løsningen vil lette den uholdbare situasjon som det innebærer at en livssynsnytral stat har styringen med den geistlige tjeneste, både gjennom arbeidsgiveransvar og ansvar for utforming av tjenesteordningene. Samtidig ville en slik myndighetsoverføring gi en midlertidig kirkeordning og kirkelig organisasjon som ikke tilfredsstiller de premisser og føringer som Kirkemøtet tidligere har lagt. Det vil derfor være et avgjørende premiss at en slik eventuell løsning har en midlertidig karakter, inntil kirkelige organer kan vedta en helhetlig kirkeordning og kirkelig organisering.

Disse strategiene kan også realiseres i ulike faser, se drøftinger som følger. Sekretariatet vil anbefale Kirkerådet å utvikle en strategi for det videre arbeid ut fra en skrittvis utvikling av kirkeordningen i ulike faser (dvs 1b).

Dersom det velges en etappevis utvikling, eller dersom dette er det handlingsrommet som kirken blir gitt av offentlige myndigheter, vil det være viktig å se mellomløsninger i lys av en mulig langsiktig utvikling og de mål som Kirkemøtet har satt for en framtidig Kirkeordning. Dette for å motvirke midlertidige løsninger som kan vanskeliggjøre den videre utvikling.

Ut fra tidligere Kirkemøtevedtak synes det viktig å bidra til overføring av ansvar for de oppgaver som ligger til den geistlige tjeneste, og dermed arbeidsgiveransvaret for denne tjenestegruppen. Dette kan skje som en virksomhetsoverdragelse fra staten enten innenfor gjeldende rettstilstand, eller ved opprettelsen av et nasjonalt kirkelig rettssubjekt som overtar statens rolle som arbeidsgiver for den geistlige tjeneste. I prinsippet kan arbeidsgiveransvaret legges enten til soknets organ, til regionale eller til nasjonale organ i tråd med dagens ordning. Det vil være viktig for den videre prosess å avklare hvilke(t) kirkelig(e) organ en slik overføring skal skje til, og om dette innebærer en helhetlig ny kirkeordning i et lengre perspektiv, eller om overføringen i første omgang og midlertidig, skjer til Kirkemøtet.

Det er her allerede gjort et forberedende arbeid fra Kirkemøtets side gjennom den serie av behandlinger som dette sakskomplekset representerer. Det gjelder prinsipielle spørsmål, jf Kirkemøtets vedtak i sak KM 11/04 om «Kirkens identitet og oppdrag». Det gjelder også konkrete ordninger, jf sak KM 8/05 om «Kirkelige reformer», sak KM 8/07 om «Grunnlovsforankring, kirkelov og kirkeordning for Den norske kirke». Det er også gjort et grundig oppfølgingsarbeid i utredningen «Kjent inventar i nytt hus» (2011) der disse Kirkemøtevedtak er vurdert i lys av grunnlovsendringene. Denne siste utredningen har

også vist at det er et viktig arbeid å gjøre i å bekrefte og prioritere ulike delvedtak som er blitt gjort. En viktig utfordring for Kirkemøtet i 2013 og 2014 vil være å klargjøre premisser som Kirkemøtet tidligere ikke har konkludert i forhold til. Med basis i grunnlovsendingene og den pågående refleksjonsprosess, bør det legges tydeligere føringer for den videre utvikling av kirkeordningen og kirkens organisering.

7. Overføring av ansvar for oppgaver samt arbeidsgiveransvaret for den Geistlige tjeneste

Avviklingen av Kongens særskilte kirkestyre (særlig tidligere §§ 16 og 21 i Grunnloven) innebærer at Kongens myndighet når det gjelder prestedtjenesten må «flyttes» til andre organer. I tidligere § 16 het det at «Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste...». Dette innebar at det var Kongens ansvar at det ble holdt gudstjenester og at kirkens medlemmer får tilbud om dåp, konfirmasjon, vielse og gravferd. Ut fra dette var det Kongens ansvar å sørge for at det var prester til å utføre disse oppgavene, noe som medførte styringsrett over prestedtjenesten i kraft av en særskilt kirkelig myndighet. *For det andre* betydde dette bl.a. at det var Kongens ansvar at det holdes gudstjenester, noe som dannet det konstitusjonelle grunnlaget for statens økonomiske ansvar for Den norske kirke. Staten sørger for at ansvaret for egne oppgaver blir ivaretatt og dette utgjør ca 1/3 av kostnadene for Den norske kirke. Staten påla kommunene gjennom kirkeloven å betale for det ansvar som ble gitt til kommunene å finansiere, dette utgjør i praksis den resterende 2/3 av samlede kostnader. De nye grunnlovs-bestemmelser viderefører dette økonomiske ansvar og dette er hjemlet i ny § 16: «Den norske kirke ... forbliver Norges Folkekirke ... og understøttes som saadan af Staten». Staten skal altså fortsatt ha det økonomiske ansvar for oppgavene, men disse er nå gjennom grunnlovsendingene blitt Den norske kirkes. Kirkeforliket presiserer at ansvarsfordelingen mellom stat og kommune skal videreføres uendret.

Ut fra vedtaket i forrige Kirkerådsmøte (Sak KR 39/12) skal det særskilt arbeides med følgende saksområder:

- Overdragelse av det statlige arbeidsgiveransvar til kirkelige organ
- Den norske kirke som rettssubjekt.

Disse to saksområdene er ut fra dette skilt i saksutredningen, samtidig som de også dels må sees i sammenheng, ved at strategien for overdragelse av det statlige arbeidsgiveransvaret kan tenkes gjennomført ut fra ulike modeller med hensyn til kirkens rettssubjektivitet og også i ulike faser.

Premisser for å forstå arbeidsgiveransvaret og spørsmålet om kirkelig organisering

Som omtalt i Sak KR 39/12 har det hersket uenighet omkring forståelsen av sammenhengen mellom arbeidsgiveransvaret og kirkelig organisering. Mens en hittil i overveiende grad har anvendt og sammenholdt begrepene virksomhetsansvar og arbeidsgiveransvar, ble en slik begrepsbruk anfektet i en utredning Presteforeningen har bestilt fra advokatfirmaet Wiersholm.

Betenkningen fra firmaet Wiersholm aktualiserer en av begrepene *virksomhetsledelsen* og *arbeidsledelse* for å tydeliggjøre de sentrale dimensjoner og innholdet i arbeidsgivers styringsrett. Når det gjelder **arbeidsledelse og virksomhetsledelse** uttaler Wiersholm (side 32): «Styringsretten består av to elementer, henholdsvis arbeidsledelse og virksomhetsledelse. Arbeidsledelse defineres normalt som *de beslutninger arbeidsgiver treffer om ansettelsesforholdet*, virksomhetsledelse defineres som *de beslutninger arbeidsgiver treffer om virksomheten*». I utredningen «Kjent inventar i nytt hus» anvendes begrepene *virksomhetsansvar* og *arbeidsgiveransvar*.

Det synes å være mindre substansiell forskjell når det kommer til **det juridiske grunnlag for sammenhengen**. Wiersholm utleder i sine arbeidsrettslige vurderinger både arbeidsledelse og virksomhetsledelse av «styringsretten». Begge har derfor felles grunnlag i den styringsrett som følger av arbeidsgiveransvaret. Det samme er lagt til grunn i «Kjent inventar i nytt hus» selv om utgangspunktet her ikke er arbeidsrettslige vurderinger alene: det rettssubjekt som innehar styringsretten, skal ha ansvar både for virksomhetsledelse og arbeidsledelse.

Samtidig er det i arbeidsretten lagt til grunn en nær sammenheng mellom virksomhetsbegrepet og arbeidsgiveransvaret. Virksomhet er nettopp anvendt for å angi lovens virkeområde, og med virksomhet vil en vanligvis kreve at aktiviteter har en fast organisasjon, en viss varighet eller stabilitet samt at dens formål søkes oppnådd ved underordning av personer under en annens vilje. Det siste viser til at personer er ansatt i tjeneste hos en arbeidsgiver. Med dette menes vanligvis det rettssubjekt som er arbeidstakerens motpart i arbeidsforholdet. Det er vanligvis ikke noe til hinder for at en i store virksomheter kan fordele arbeidsgiverfunksjoner til underliggende enheter (avdelinger eller etater), men disse vil ikke ha det rettslige ansvaret. Det oppfattes å være en annen forståelse av dette i staten, der etater/institusjoner forstås som arbeidsgivere. Samtidig er det staten, ved FAD, som har det samlede og overordnede arbeidsgiveransvar som part i forhandlinger og som rett saksøkt. Mens rettsforståelsen i staten bygger på elementer i tjenestemannsloven og Hovedavtalen, vil øvrige rettssubjekter som tilsetter arbeidstakere i sin virksomhet reguleres av Arbeidsmiljøloven.

En vesentlig forskjell mellom disse utredningene ligger altså ikke i at det ikke er mulig juridisk å fordele arbeidsgiverfunksjoner i en stor virksomhet, men hvilket rettssubjekt man legger et samlet arbeidsgiveransvar til. Poenget i «Kjent inventar i nytt hus» bygger på at samme arbeidsgiverfunksjoner for alle tilsatte som arbeider i menighetene skal være felles, dvs at de legges til samme organ (og oppgavene fordeles på organer i kirkens organisasjon). Konkret innebærer dette at samme organ tilsetter alle, samme organ har ansvaret for arbeidsmiljøet for alle, fastsetter instruks for alle, samme instans leder alle osv. Dette anliggende om *felles* arbeidsgiverfunksjoner er ikke tilsvarende vektlagt i betenkningen fra Wiersholm. I Wiersholms betenkning framgår det at Den norske kirke kan organiseres slik at et felles arbeidsgiveransvar, som synes å måtte legges til et mer omfattende rettssubjekt (kirken i stedet for soknet), kan fordeles på ulike nivåer og mellom ulike organer med hensyn til arbeidsgiverfunksjoner. Ved i større grad å betrakte Den norske kirke som den rettslige enhet, kan en ivareta hensynet til felles

arbeidsgiveransvar gjennom delegasjon til underliggende enheter eller filialer. Tilsvarende vil lokale rettssubjekter kunne avgi myndighet til sentrale organer som ivaretar ansvaret og fordeler det i organisasjonen.

Sekretariatet legger til grunn at betenkningen fra Wiersholm har presisert begrepsbruken på en nyttig måte, og samtidig åpnet for at det kan tenkes ulike organisatoriske løsninger for å ivareta hensynet til et felles arbeidsgiveransvar. Samtidig synes det ikke å anefekte at det er en nær sammenheng mellom det rettssubjekt som er ansvarlig for virksomheten og arbeidsgiveransvaret. Utredningen, Kjent inventar i nytt hus, forstår arbeidsmiljølovens bestemmelser og legger til grunn at det er ønskelig å holde arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte sammen i ett rettssubjekt som også har ansvar for virksomheten.

Hva innebærer en overdragelse av det statlige arbeidsgiveransvar til kirkelig organ?

De siste tiårene har det skjedd en betydelig overføring av oppgaver og myndighet til kirkelige organer. Med hensyn til den geistlige tjeneste har det i særlig grad vært ulike arbeidsgiverfunksjoner som har vært overført til bispedømmerådene og til biskopene. Innen staten eksisterer en annen forståelse av arbeidsgiveransvaret, basert på tjenestemannsloven, enn for eksempel i kommunal og privat virksomhet som baseres på arbeidsmiljølovens bestemmelser. Gitt at Kirkemøtet har uttrykt et krav om at framtidig kirkelov bør være en kortfattet rammelov, synes det naturlig å legge til grunn at et framtidig arbeidsgiveransvar vil måtte forstås ut fra bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Mens det i staten er etablert forståelse av at hver enkelt statsetat innehar arbeidsgiveransvaret, er det for fylkeskommunal, kommunal og privat virksomhet en nær sammenheng mellom virksomhetsbegrepet og arbeidsgiveransvaret. Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004:5) legger til grunn at i for eksempel kommuner vil det være slik at selv om arbeidsgiverfunksjoner er delegert til de enkelte etater og bydeler, gjør dette dem verken til arbeidsgivere eller selvstendige virksomheter. Slik delegasjon kan skje til underliggende enheter eller organer, men arbeidsgiver vil fremdeles ha det overordnede ansvar (kap 10.4.1).

Overdragelse av arbeidsgiveransvar vil derfor kunne innebære forskjellige grader av endring ut fra om overføringen skjer innen rammen av statlige organer eller om den skjer til et selvstendig rettssubjekt.

I arbeidsmiljølovens forstand innebærer virksomhetsoverdragelse overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet og oppgaver etter overføringen (jf arbeidsmiljølovens § 16). For at disse bestemmelser skal kunne komme til anvendelse må flere vilkår være oppfylt. Det må skje en overdragelse hvor alle former for overføring, også politisk besluttede omstillinger, er omfattet. Videre må det skje et arbeidsgiverskifte, noe som innebærer en utskiftning av den juridiske person som er ansvarlig for virksomhetens drift og som påtar seg arbeidsgiveransvaret for arbeidstakere i virksomheten. Det må videre skje en overføring av virksomhet eller del av virksomhet, i den forstand at det må foreligge en form for organisasjon bestående av personer og aktiva som kan drive virksomheten videre.

I forbindelse med virksomhetsoverdragelse skal tidligere og ny arbeidsgiver gi informasjon om og drøfte overdragelsen med arbeidstakernes tillitsvalgte, der skal gis særskilt informasjon om:

- Grunnen til overdragelse
- Fastsatt eller foreslått dato for overdragelsen
- De rettslige, økonomiske og sosiale følger av overdragelsen av arbeidstakerne
- Endringer i tariffavtaleforhold
- Planlagte tiltak overfor arbeidstakerne
- Reservasjons- og fortrinnsrett, samt fristen for å utøve slike rettigheter.

Reservasjonsrett innebærer at arbeidstaker kan nekte å få sitt arbeidsforhold overført til ny arbeidsgiver. Generelt legges det fra FAD til grunn at statlige arbeidstakere ikke har slik reservasjonsrett ved omstillinger innad i staten. Ved utskilling til rettssubjekter utenfor staten vil arbeidstakere ha rett til å følge med til ny arbeidsgiver. Vedkommende kan også reservere seg mot dette, og kan velge å forholde seg til den statlige arbeidsgiveren dersom denne ennå finnes og driver virksomhet.

Organisering av arbeidsgiverspørsmål.

Gjeldende bestemmelser gjør det nødvendig for Kirkerådet og Kirkemøtet å ta stilling til hvordan slike forhandlinger skal føres på vegne av kirken som ny arbeidsgiver. Det bør også drøftes hvordan ivaretagelsen av arbeidsgiveransvaret skal organiseres dersom det legges til nasjonalt eller regionalt nivå. Uavhengig av hvilket nivå arbeidsgiveransvaret legges til, er det nødvendig å ta stilling til på hvilken måte kirkelige organer skal representeres som arbeidsgiver. Dette spørsmålet må utredes da det er en forutsetning for overføring av et statlig arbeidsgiveransvar at det er etablert ordninger for ivaretagelse av arbeidsgiver- og tariffspørsmål, Sekretariatet legger til grunn at det er naturlig at Kirkerådet drøfter disse spørsmålene med Kirkens Arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA).

Helhetlig eller etappevis overdragelse av arbeidsgiveransvar

Dette vil i forhold til dette saksområde kunne gjøres gjeldende for den geistlige tjeneste, samt for ansatte i sentrale og regionale råd. I hovedsak kan en virksomhetsoverdragelse av den geistlige tjeneste kunne skje på følgende måter:

A.

Dersom Kirkemøtets primære krav om at Den norske kirke må opprettes som et selvstendig rettssubjekt imøtekommes, vil den geistlige tjeneste kunne overføres til kirken og kirkelige organer. Dette vil innebære en utskilling av den geistlige tjeneste fra en statlig virksomhet og til kirkelig virksomhet som eget rettssubjekt utenfor staten. Ved en slik løsning kan en tenke seg at den geistlige tjeneste overføres til:

- Kirkemøtet som organ for Den norske kirke. For ansatte i sentrale og regionale kirkelige råd vil det tilsvarende kunne skje en overdragelse til Kirkemøtet. For den geistlige tjeneste er det lagt til grunn at dette anses som en midlertidig ordning til en ny kirkeordning vedtas.

- Menighetsrådene som representative organer for soknet. Gjennom kirkelovsreformen i 1996 ble arbeidstakere overført fra kommunen som arbeidsgiver til soknet, som samtidig ble etablert som selvstendig rettssubjekt. Ved en slik løsning vil en kunne etablere en felles arbeidsgiver gjennom organ som representerer soknet på fellesrådsnivå, prostinivå eller bispedømmerådsnivå.

Med en slik løsning vil overføringen substansielt imøtekomme det forhold at det er ett eller flere selvstendig kirkelig organ som ivaretar ansvar for geistlig virksomhet og dermed arbeidsgiveransvaret. Tilsvarende vil gjelde for ansatte i sentrale og regionale råd, som vil høre under Kirkemøtet. Denne løsningen vil videre innebære at det er vedkommende kirkelige organ som vil være rett saksøkt ved arbeidsrettslige tvister.

Om den geistlige tjeneste overføres midlertidig til et nasjonalt organ som arbeidsgiver, vil deler av Kirkemøtets føringer være ivaretatt. En slik løsning vil i første omgang ikke ivareta hensynet til ønsket om at kirken skal framstå med en organisasjon med et felles arbeidsgiveransvar og en felles økonomi. Det vil videreføres en delt arbeidsgiverlinje og to selvstendige virksomheter, men nå innen rammen av kirkelige organers styringsrett.

B

Overdragelse av den geistlige tjeneste kan også ivaretas innen rammen av eksisterende rettstilstand, som virksomhetsoverdragelse innen staten. Tilsvarende vil kunne gjøres gjeldende for ansatte i sentrale og regionale kirkelige råd. Dette forutsetter at en legger til grunn at sentrale og regionale kirkelige organer fremdeles er forvaltningsorganer innen staten. En slik løsning forutsetter at slik overføring i denne omgang skjer til Kirkemøtet eller bispedømmerådene. Ansvar for virksomheten og arbeidsgiveransvaret vil ligge til etatens ledelse, men det vil konstitusjonelt fortsatt være slik at det vil være staten, ved FAD, som er rett saksøkt. Da løsningen ikke innebærer overføring til et annet tariffområde vil det ikke få like store praktiske konsekvenser som de alternativer som er skissert under A.

Som redegjort for i Sak KR 39/12 kan disse alternativene også tenkes å skje i ulike etapper. For det første vil en uavhengig av om en kan realisere modell A eller B, tenke seg at en første etappe innebærer en midlertidig overføring av den geistlige tjeneste til Kirkemøtet som sentralt organ for Den norske kirke. Deretter vil en i det videre arbeid med kirkeordningen og videre utvikling av den kirkelige organisering vurdere hvordan man mer permanent vil realisere Kirkemøtets føringer om et felles kirkelig arbeidsgiveransvar.

Sekretariatet anbefaler Kirkerådet å gå for en strategi med en etappevis framdrift. Først etableres et rettssubjekt for Den norske kirke nasjonalt som grunnlag for overføring av de arbeidsgiverroller som i dag ligger i Staten v. FAD. Gjennom ny Kirkelov må Kirkemøtet bli gitt organisasjonskompetanse og med dette som utgangspunkt kan en framtidig kirkeordning utarbeides, vedtas og implementeres.

I den videre utarbeidelsen av en skrittvis utvikling må det vurderes hvilke fordeler og ulemper som følger av henholdsvis en helhetlig løsning på lengre sikt og en midlertidig delløsning på kortere sikt.

Argumentet for en slik løsning er at den gir mulighet til å endre det uholdbare i dagens rettslige situasjon for kirken, samtidig som kirken får rom til å utvikle en framtidig organisasjon. Det er viktig å sikre gode prosesser i utarbeidelsen av en framtidig Kirkeordning. En slik trinnvis utvikling gir kirken større mulighet til selv å forme sin organisasjon som trossamfunn og man kan gjøre de første skritt med bred tilslutning og skape tillitt for den endringsprosess som kirken er i.

Sentrale problemstillinger knyttet til overføring av arbeidsgiveransvar:

Opprettes Den norske kirke som eget rettssubjekt vil det være naturlig at ansatte i de sentralkirkelige råd overføres til det nye rettssubjektet som arbeidsgiver. Dette kan skje som et første skritt. Videre vil overføring av bispedømmerådstilsatte og prestene kunne overføres. Det må være en sammenheng i når virksomhetsoverdragelsen for de forskjellige gruppene skjer, da tjenestemenn ikke kan tilsettes og styres av kirkelig tilsatte knyttet til et annet rettssubjekt. Det vil si at arbeidsgiveransvar for bispedømmerådstilsatte må overføres samtidig med at arbeidsgiveransvaret for prestene overføres, siden disse fortsatt skal ha tilsettingsmyndighet og arbeidsgiverfunksjoner for prestene.

Når det gjelder overføring av embetsmenn er dette juridisk krevende da disse har et eget rettsvern etter grunnloven og en virksomhetsoverdragelse i vesentlig grad må bygge på frivillighet. Dette spørsmålet krever en bredere utredning.

Skal arbeidsgiveransvar overføres til Den norske kirke vil dette medføre at

- Arbeidsmiljøloven kap. 16 om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse, men ikke for embetsmennene. Disse har et spesielt vern i henhold til Grunnlovens § 22 og tjenestemannsloven. En må forutsette at arbeidsforholdene for tjenestemennene vil løpe videre i den nye organisasjonen. Ved overdragelsen vil arbeidsmiljølovens regler erstatte tjenestemannslovens regler.
- Det må utarbeides tilsettingsreglement som fordeler myndighet til de som skal tilsette samt hvem som skal ha disiplinærmyndighet, hvilke klageorganer som skal være, permisjonsordninger, samtykke til ferie mv. Det må avklares hvilke deler av arbeidsgivers styringsrett som skal ligge hvor.
- Det må utarbeides ny Hovedavtale og Hovedtariffavtale med evt. særavtaler da ikke lenger staten, men Den norske kirke vil være avtalepart. Her må det reguleres samarbeid mellom hovedorganisasjonene og en evt ny kirkelig arbeidsgiver samt lønns- og arbeidsforhold, arbeidstid, ferie, forsikring og pensjonsordninger m.v. Det nye rettssubjektet må avklare hva slags personalpolitikk en ønsker å føre og hva slags samarbeidsrelasjoner en skal ha med organisasjonene og på hvilke nivåer.
- Det må forhandles frem overgangsordninger for ansattes rettigheter. Normalt videreføres de statlige rettighetene for en periode frem til Hovedtariffavtalen i

staten løper ut og kan sies opp. Deretter er det overgangsordninger i et visst antall år, jfr. tjenestemannslovens § 13 nr. 2 til nr. 6 bl.a. med fortrinnsrett til annen stilling i staten og ventelønn m.v. Det er på dette området inngått en egen særavtale (Personalpolitikk ved omstillingsprosesser) for hvordan statstilsatte tjenestemenns rettigheter skal ivaretas.

De statlige tilsatte er i dag medlem av Statens pensjonskasse mens de lokalt tilsatte har forskjellige ordninger med hovedvekt på KLP. Den nye organisasjonen må vedta hva slags pensjonsordning de tilsatte skal ha. Blir dette Statens pensjonskasse kan Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet treffe midlertidig vedtak om dette, mens Stortinget treffer endelig vedtak. Det er ikke avklart om Statens pensjonskasse fortsatt kan brukes som pensjonsordning for de tilsatte. En ny pensjonsordning må i sum være like gunstig for de tilsatte som gjeldende ordning er i dag.

Kan ikke Statens pensjonskasse videreføres er det to alternativer. Enten at Den norske kirke oppretter sin egen pensjonskasse slik den svenske kirken har gjort, eller at en slutter seg til en allerede eksisterende ordning, f.eks. KLP. KLP og Statens pensjonskasse har egen avtale om overføring av pensjonsrettigheter for medlemmene slik at den pensjonsordningen som har medlemmet når pensjonsrettighetene utløses, utbetaler pensjon for hele opptjeningstiden i begge pensjonsordningene. Så skjer det et oppgjør mellom de to pensjonskassene i ettertid.

Arbeidsgiveransvaret i nåværende rettstilstand for Den norske kirke

I dagens kirkeordning er det overordnede arbeidsgiveransvaret i konstitusjonell forstand fortsatt Kongens og Stortingets. Styringsretten innehas av staten og utøves av departementet. Viktige arbeidsgiverroller er overført til bispedømmerådene (blant annet ansettelse og arbeidsgiveransvar for prester og proster) og til Kirkemøtet ved kirkerådet (ansettelse av biskoper). Staten ved FAD fastsetter tjenesteordninger for prest, prost og biskop og er rett saksøkt ved konflikter.

Staten fastsetter mål og resultatkrav i statsbudsjettet – både som sektormål for Den norske kirke og som etatsmål for prestatjenesten. Disse er videreformidlet i tildelingsbrev til Kirkeråd og bispedømmerådene/biskopene som løpende ivaretar virksomhetsledelsen.

Kirkemøtet er allerede tillagt omfattende oppgaver innen en sentral dimensjon ved arbeidsgiveransvaret, virksomhetsledelse, f.eks gjennom myndighet til å fastsette kirkens liturgier og til å fastsette mål og strategier for ulike områder av virksomheten. I første omgang endres ikke dette.

Også den dimensjon som omhandler arbeidsledelse innebærer mange arbeidsgiverfunksjoner. Flere av disse er allerede lagt til kirkelige organ:

- Kirkerådet skal tilsette biskoper fra 2012, bispedømmerådet skal tilsette proster fra 2012 og har siden 1989 tilsatt menighetsprester og andre prester i spesialstillinger.
- Biskopen leder prestatjenesten (tjenesteordningens § 2), prosten ivaretar arbeidsgivers styringsrett (tjenesteordningens § 4), prosten leder prestatjenesten i prostiet

(tjenesteordningen for menighetsprester § 10) og soknepresten leder prestatjenesten lokalt (tjenesteordningens § 10)

- Bispedømmerrådet fastsetter instruks for prestene innenfor tjenesteordningenes ramme
- Bispedømmerrådet er arbeidsgivers representant i lokale lønnsforhandlinger med prestene og prostene
- Biskopen har tilsyn med prestatjenesten og er tillagt en rekke arbeidsgiverfunksjoner som følge av dette

Innenfor nåværende rettstilstand utøver valgte organer disse funksjoner i egenskap av å være offentlige organer, og biskop/prost/sokneprest i egenskap av å være statstilsatte. Noen arbeidsgiverfunksjoner ivaretas ikke av kirkelige organer:

- Prestetjenesten hører til det statlige tariffområdet. Det innebærer at arbeids- og lønnsvilkår fastsettes av staten i forhandlinger/drøftelser med de tilsattes organisasjoner
- Kongen (delegert departementet) fastsetter tjenesteordninger for biskop/prost/prest, dvs har myndighet til å regulere disse tjenesters/stillingers innhold, ansvar og oppgaver

Om tjenesteordningene

Overføring av tilsettingsmyndighet til kirkelige organer for biskop/prost/prest var en overføring av Kongens myndighet etter «gammel» § 21 i Grunnloven (tilsetting). Overføringen av denne arbeidsgiverfunksjon innebærer ikke at disse organer dermed også har fått myndighet til å regulere disse tjenesters/stillinger innhold, ansvar og oppgaver. Denne myndigheten følger av «gammel» § 16 i Grunnloven. Denne arbeidsgiverfunksjon er fortsatt Kongens, ivaretas av departementet og er ikke overført til kirkelige organer. Etter grunnlovsendringene 21. mai 2012 utledes bispe-, proste- og prestatjenestens oppgaver fortsatt av Kongens myndighet, men nå av Kongens alminnelige myndighet (Grunnlovens § 3). Det er fortsatt Kongen som har myndighet til gjennom tjenesteordningene å definere bispe-, prost- og prestatjenestens mandat, innhold og oppgaver. Eventuell revisjon av tjenesteordningene vil måtte skje i medhold av denne myndighet (fullmakt er gitt Kirkedepartementet).

Det vurderes som en naturlig konsekvens av grunnlovsendringene at myndigheten til å regulere *innholdet* i bispe-, prost- og prestatjenesten ikke lenger kan ivaretas av en stat som ikke er bekjennelsesforpliktet, men må overføres til kirkelig organ.

Et sentralt spørsmål for Kirkemøtet har vært at myndigheten til å fastsette tjenesteordning for biskop, prost og menighetsprest skal overføres fra departementet til Kirkemøtet. Tjenesteordningene regulerer bl.a hva disse *skal gjøre*, dvs deres mandat og oppgaver. Selv om en rekke *arbeidsgiverfunksjoner* for disse – herunder tilsettingsmyndighet – er lagt til valgte kirkelige organer, følger det altså ikke av dette at myndigheten til å regulere bispe-, proste- og prestatjenestens mandat og oppgaver er eller kan overføres til kirkelige organer. Det er først når ansvaret for *oppgavene* overføres til kirkelige organer at

myndigheten til å fastsette tjenesteordninger for biskop, prost og menighetsprest kan legges til Kirkemøtet.

Myndigheten til å gjøre en slik endring i kirkens ordninger ligger i Stortinget og følger av ny § 16 i Grunnloven: «dens Ordning fastsettes ved Lov».

Det kortsiktige perspektiv – «første etappe»: etablering av Den norske kirke som rettssubjekt

Som det første skrittet mot en ny kirkeordning *sammenholdes* første og andre kulepunkt i Kirkerådets vedtak i sak 39/12

- Overdragelse av det statlige arbeidsgiveransvaret til kirkelig organ
- Den norske kirke som rettssubjekt

Det er flere viktige forskjeller mellom en virksomhetsoverdragelse mellom to statsorgan (jf foregående punkt) og en overdragelse av ansvar fra et rettssubjekt til et annet rettssubjekt. Som eget rettssubjekt vil kirken ha rettslig handleevne på selvstendig grunnlag og ikke i egenskap av statsorgan. Samtidig innebærer det muligheten for å etablere et felles kirkelig tariffområde. En etablering av Den norske kirke som rettssubjekt vil innebære *en ny rettstilstand*. Dette forutsetter at Stortinget fastsetter dette i en midlertidig revisjon av kirkeloven. Samtidig vil Stortinget da måtte fastsette hvilke organer som skal ivareta oppgaver for Den norske kirke som rettssubjekt. Dette har vært den hovedmodell Kirkemøtet og Kirkerådet hittil har arbeidet ut fra og er nedfelt i premisser og vedtak i flere Kirkemøter, jf sak KM 8/07 og 10/08.

I denne første etappen vil den geistlige tjeneste, dersom den overdras til nasjonalt kirkelig nivå, framstå som egen virksomhet med en egen arbeidsgiverlinje innen kirken. Dersom slik virksomhetsoverdragelse skjer til soknet, vil det allerede langt på vei være lagt til rette for et felles arbeidsgiveransvar og én arbeidsgiverlinje i Den norske kirke. Det vil være naturlig å se denne videreutviklingen i sammenheng med målsettingen om å etablere felles arbeidsgiveransvar i Den norske kirke, slik Kirkemøtet har lagt til grunn (sak KM 7/05). Én arbeidsgiverlinje er imidlertid ikke en automatisk konsekvens av en virksomhetsoverdragelse. Det er fullt mulig at Den norske kirke som eget rettssubjekt viderefører nåværende ordning der prestatjenesten utgjør en selvstendig arbeidsgiverlinje – samtidig som soknet som rettssubjekt videreføres som selvstendig arbeidsgiver.

Sekretariatet legger til grunn at det i et kortsiktig perspektiv er mulig med en virksomhetsoverdragelse av bispe-, proste- og prestatjenesten som innebærer at denne tjeneste *fortsetter* som en egen virksomhet og en egen arbeidsgiverlinje. I et kortsiktig perspektiv kan det også vurderes ordninger som innebærer færrest mulige endringer i forhold til nåværende situasjon.

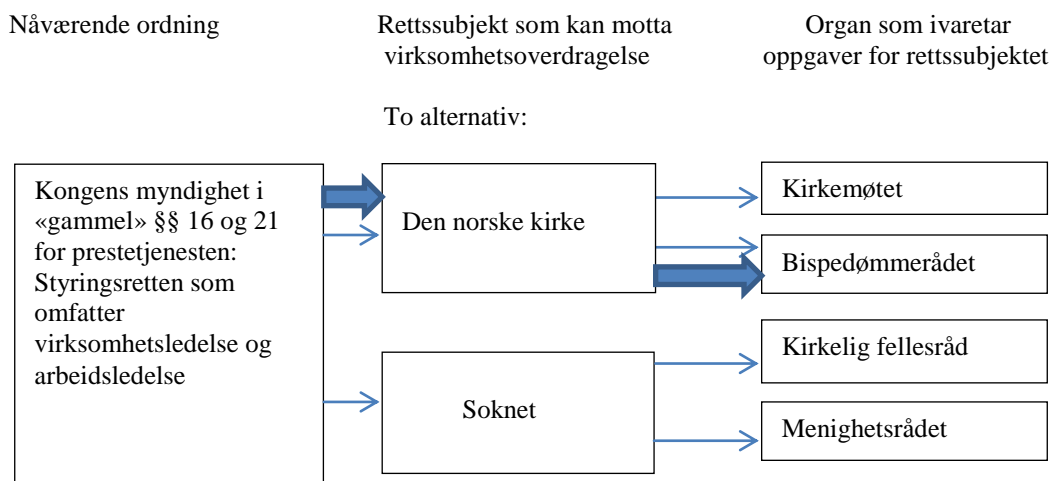
I et langsiktig perspektiv blir det nødvendig – når dette rettssubjektet videreutvikler sin egen organisasjon – å se bispe-, proste- og prestatjenesten i sammenheng med


- Kirkeforståelsen
- Kirkemøtets myndighet
- Én samlet virksomhet og én felles arbeidsgiver, med mulighet for å holde sammen ansvaret for virksomheten, arbeidsgiveransvaret og økonomien
- Ledelse
- Antall forvaltningsnivå

Disse elementer utgjør et bakteppe som også de kortsiktige løsninger må vurderes i forhold til. De kortsiktige løsninger i spørsmålet om virksomhetsoverdragelse i denne «andre etappe» må verken utelukke viktige hensyn eller avskjære muligheter som må ivaretas senere i arbeidet med kirkens ordninger.

Det vil etter denne etappevise tilnærmingen, være Kirkemøtet som i fremtiden vil ha styringsretten når det gjelder bispe-, proste- og prestedtjenesten. Myndighet forvaltes da av Kirkemøtet på vegne av det rettssubjekt virksomhetsoverdragelsen er skjedd til. Kirkemøtet vil kunne fordele ansvar for virksomhetsledelse og arbeidsledelse – innenfor de rammer gjeldende kirkelov (nåværende eller ny) har fastsatt. Her kan Kirkemøtet vurdere, og ta standpunkt til en fremtidig organisering med bakgrunn i de elementer som er nevnt ovenfor. Andre hovedspørsmål vil være *hvilke organer* som skal ivareta oppgavene og tillegges arbeidsgiverfunksjoner, dvs. virksomhetsledelse og arbeidsledelse. Et sentralt spørsmål er her tilsettingsmyndighet.

Disse hovedspørsmål kan illustreres slik:

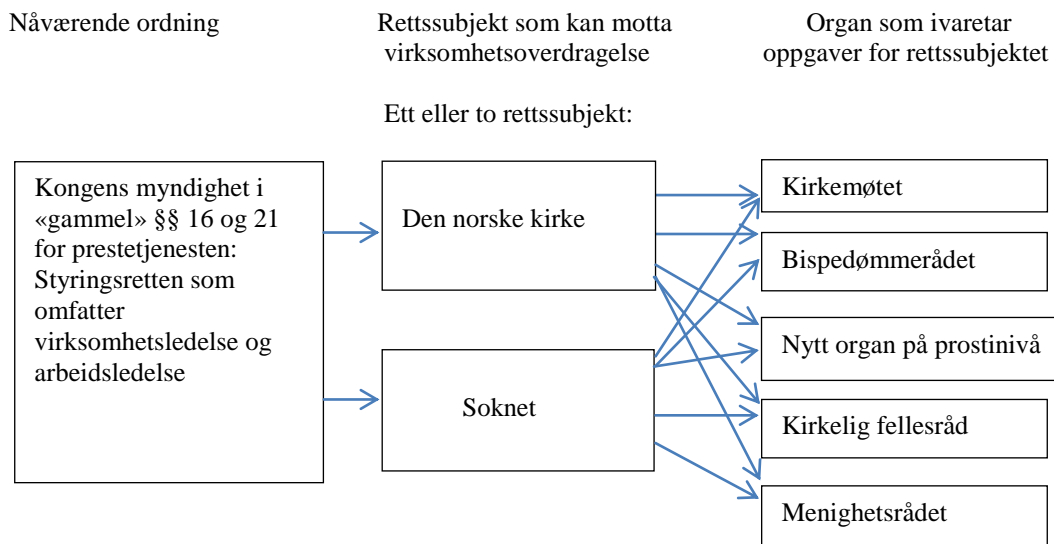


Den løsning som i et kortsiktig perspektiv vil innebære færrest endringer i forhold til nåværende ordning, er tegnet med . Her vil virksomhetsoverdragelsen kunne skje til et nyopprettet rettssubjekt: Den norske kirke. Dette rettssubjektet ivaretar

styringsretten. Styringsretten ivaretas av Kirkemøtet på vegne av rettssubjektet. *Arbeidsledelsen og virksomhetsledelsen* ivaretas av bispedømmerådet/biskop slik ordningen er i dag.

I et langsiktig perspektiv kan det tenkes andre ordninger for å ivareta flere og andre hensyn enn en minst mulig endring for prestatjenesten. Det gjelder særlig de elementer Kirkemøtet tidligere har vektlagt for en fremtidig kirkeordning: felles arbeidsgiveransvar, ansvarssammenheng mellom virksomhetsledelse og arbeidsledelse, kirkeforståelsen, antall forvaltningsnivå m.v.

I så måte foreligger en rekke muligheter som kan illustreres slik, jf også avsnittet nedenfor om «rettssubjekt»:



Som det fremgår av alle disse alternativer er et viktig spørsmål i diskusjonen *plasseringen av nivå* for arbeidsgiveransvaret. Sekretariatet legger til grunn at selv om en allerede nå kan se konturene av de muligheter som foreligger, inviteres Kirkerådet til en slik drøfting først når materialet fra den pågående refleksjonsprosessen er bearbeidet. En substansiell utmeisling av alternativene nå, og en tilsvarende drøfting vil kunne oppfattes å foregripe de innspill som kirkens medlemmer og medarbeidere er invitert til å komme med.

En andre og en tredje «etappe» , Kirkeloven og Kirkemøtets myndighet

Denne saksorientering antyder en fremdriftsplan i flere etapper. «Første» etappe henger nært sammen med spørsmålet om overdragelse av arbeidsgiveransvar og Den norske kirke som rettssubjekt. Ut fra en rekke Kirkemøtevedtak er det alternativene fra fase 2 og videre som best dekker kirkens målsettinger for arbeidet med ny kirkeordning.Flytt: En eventuell fase 1 kan kun forstås som en midlertidig overgang. «Tredje» og «fjerde» etappe henger nært sammen når det gjelder videre utvikling av Kirkemøtets myndighet:

- Denne nye rettstilstand kan videreutvikles slik at Kirkemøtet ikke bare overtar ansvaret for den geistlige tjeneste gjennom en virksomhetsoverdragelse, men også gis full normgivnings- og organiseringskompetanse i Den norske kirke.
- En ytterligere videreutvikling som følge av dette vil være å utarbeide en helt ny kirkeordning – som kan bestå av at Stortinget med hjemmel i ny § 16 i Grunnloven («dens Ordning fastsættes ved Lov») fastsetter en ny (ramme)lov for Den norske kirke og at Kirkemøtet på dette grunnlag vedtar de øvrige elementer som skal inngå i en ny kirkeordning.

Ved grunnlovsendringene 21. mai 2012 uttalte Stortinget bl.a at endringene «... tydeliggjør Den norske kirke som trossamfunn, og det legger et grunnlag for ytterligere utvikling av kirkens selvstendighet», jf Innst 292 L (2011-2012) side 1. Som følge av dette styrket samtidig Stortinget samme dag Kirkemøtets mandat gjennom endringer i kirkelovens § 24, andre ledd og nytt andre punktum: «Som det øverste representative organ i Den norske kirke fastsetter Kirkemøtet alle gudstjenestelige bøker i kirken». I proposisjon 71 L(2011-2012) uttaler departementet: «Departementet legger til grunn at en ny lovbestemmelse om gudstjenestelig myndighet i prinsippet ikke trenger å bety at det er Stortinget som utstyret Kirkemøtet med denne myndighet. Lovbestemmelsen sikter mot å tydeliggjøre at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ» (side 34). Disse formuleringer gir uttrykk for en intensjon som like fullt vil trenge en formell regulering for å inneha tilstrekkelig legal legitimitet.

Det vil derfor være naturlig at en fremtidig revisjon av kirkeloven – med samme begrunnelse – styrker Kirkemøtets myndighet også på andre områder. Det er to veier å gå for å styrke Kirkemøtets myndighet. Den ene er den som har vært fra 1984 og frem til i dag: Stortinget tillegger Kirkemøtet myndighet gjennom bestemmelser i kirkeloven. Den andre veien å gå er at Stortinget vedtar en kortfattet rammelov, gjør Den norske kirke til eget rettssubjekt og gir Kirkemøtet en omfattende normgivningskompetanse i trossamfunnet Den norske kirke. Det er den siste løsning som Kirkemøtene stadig har understreket.

Kirkemøtet 2007 (sak KM 8/07 pkt 1.1.2) uttalte om intern-kirkelig regulering:

«Som trossamfunn skal Den norske kirke

- 1) bestemme over sin lære og liturgi,
- 2) utnevne/ velge sine ledere,
- 3) fastsette sine valgordninger og sin organisasjonsstruktur,
- 4) ha myndighet til å fastsette hvem som skal ha myndighet til å bestemme læremessige spørsmål, tilsetninger og arbeidsgiveransvar».

Vedtaket i sak KM 8/07 tydeliggjør både en forståelse av arbeidet i forholdet mellom kirkeordningen og ny kirkelov som ligger til grunn for arbeidet, samt en utålmodighet etter å gjennomføre disse endringene.

Ny § 16 i Grunnloven fastsetter om Den norske kirke at «Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov» – dvs at det er Stortinget som konstitusjonelt har normgivningskompetansen i Den norske kirke. Etter avviklingen av Kongens særskilte kirkestyre, har Stortinget *all* normgivningskompetanse. Det vil derfor være Stortinget som – i medhold av ny § 16 – trekker opp grensene mellom Stortingets og Kirkemøtets myndighet. Stortingets utfordring vil være å trekke grensen mellom det *Stortinget selv* vil bestemme og hva Stortinget vil overlate til *Kirkemøtet* å bestemme. Dette reiser også spørsmål om Stortinget som kirkelig myndighet.

1.1.4 Pkt 2 i Kirkemøtets vedtak i sak KM 8/07 uttaler om dette:

«2. Dersom kirkeloven blir for omfattende, kan det bli oppfattet som et menneskerettslig problem ved at et konfesjonsløst storting skal ha styring med Den norske kirke når denne har fått status som selvstendig trossamfunn. Dette vil bryte både med prinsippet om trossamfunnets autonomi og med prinsippet om likebehandling av trossamfunn».

Kirkemøtet 2008 og 2010 har også knyttet etableringen av Den norske kirke som rettssubjekt til at Den norske kirke ved Kirkemøtet selv skulle gis normgivnings- og organiseringskompetanse. De nevnte Kirkemøtene har også knyttet disse anliggender sammen med behovet for en fullstendig gjennomgang av kirkeloven. Det blir en strategisk vurdering i hvilken grad «de fire etapper» som det redegjøres for i denne saksorientering skal implementeres *hver for seg* eller *sammen/samtidig*. Muligheter innenfor dagens rettstilstand for Den norske kirke.

En mulig midlertidig overføring av myndighet innenfor nåværende rettstilstand

Dette punktet er beskrevet til tross for at Kirkemøtets uttrykte mål er en ny rettstilstand, og er ikke sekretariatets anbefalte primærstandpunkt. Dersom det ikke er politisk vilje til en slik endring utdyper dette punktet mulige handlingsrom innenfor nåværende rettstilstand. Overføring av arbeidsgiveransvaret kan implementeres *innenfor nåværende rettstilstand*. Det som skal overdras er den geistlige tjeneste som virksomhet og arbeidsgiveransvaret for denne.

Når det gjelder det overordnede arbeidsgiveransvar vil denne i konstitusjonell forstand – innenfor nåværende rettstilstand – fortsatt være Kongens og Stortingets. Styringsretten innehas av staten og utøves av departementet. I en slik etappevis tilnærming vil dette ikke endres i første omgang. Samtidig vil Kirkemøtet eller eventuelt bispedømmerådene, forstått som offentlige forvaltningsnivåer, betraktes som selvstendige arbeidsgivere.

Staten vil fortsatt sette mål og resultatkrav i statsbudsjettet – både som sektormål for Den norske kirke og som etatsmål for prestatjenesten. I første omgang endres ikke dette.

Det er neppe aktuelt innenfor nåværende rettstilstand å overføre prestene fra statlig til kirkelig tariffområde.

De endringer som det dermed, innenfor nåværende rettstilstand, blir aktuelt å vurdere for overdragelse når det gjelder bispe-, proste- og prestatjenesten, vil være å overføre myndigheten til å fastsette tjenesteordninger for biskop/prost/prest fra Staten ved departementet til Kirkemøtet.

Det vurderes som en naturlig konsekvens av grunnlovsendringene at myndigheten til å regulere *innholdet* i bispe-, proste- og prestatjenesten ikke lenger kan ivaretas av en stat som ikke er bekjennelsesforpliktet, men må overføres til kirkelig organ. Formuleringen i Grunnlovens paragraf 16: «dens Ordning fastsættes ved Lov» gir myndighet til å endre noe av dette gjennom en endring av kirkeloven.

Dette kan skjegjennom en endring av kirkelovens § 24 om Kirkemøtets myndighet. Stortinget kan – ved en midlertidig revisjon av kirkeloven – legge ansvaret for bispe-, proste- og prestedtjenesten til kirkelige organer. Staten legger til grunn at virksomhetsoverdragelse kan skje mellom statsorganer. Etater/institusjoner er selvstendige arbeidsgiverenheter, men FAD vil være rett saksøkt og part i avtaleverk. Alikevel består dilemmaet med at kirken framstår som og aksepterer å være statsorgan.

Kirkemøtets mandat i kirkelovens § 24 kan f.eks. endres slik:

«Kirkemøtet har ansvar for bispe-, proste- og prestedtjenesten og for å regulere tjenestenes innhold og oppgaver i tjenesteordninger.»

Bispedømmerådets mandat i kirkelovens § 23 kan f.eks. endres slik:

«Bispedømmerådet har ansvar for å legge til rette for at

- biskopene og prostene kan utføre sine oppgaver i samsvar med sin ordinasjonsforpliktelse og gjeldende tjenesteordning
- det i soknene kan holdes de gudstjenester biskopen har forordnet, at nødvendig kirkelige tjenester ytes kirkens medlemmer og at prestedtjenesten for øvrig kan utføre sine oppgaver i samsvar med ordinasjonsforpliktelse og gjeldende tjenesteordning»

Gjennom dette vil ansvaret for bispe-, proste- og prestedtjenestens oppgaver være *lagt til* et kirkelig organ. Det har skjedd en ny fordeling av ansvar og oppgaver *innenfor* statsforvaltningen. Kirkelig organ har ikke lenger «bare» arbeidsgiverfunksjoner, men har også ansvar for oppgavene. Dermed kan også myndigheten til å regulere disse tjenesters innhold, ansvar og oppgaver – og å fastsette dette i tjenesteordning – legges til kirkelig organ.

Dette innebærer en virksomhetsoverdragelse i rettslig forstand, men innen staten da arbeidsgiveransvaret ikke overføres fra et rettssubjekt (staten) til et annet rettssubjekt (kirken). Det som skjer er at oppgaver overdras innen rettssubjektet staten. Den geistlige tjeneste overdras fra et (verdslig) statsorgan til et annet (kirkelig) statsorgan, det vil si fra Kongen til Kirkemøtet. Det vil med dette fortsatt være to arbeidsgiverlinjer i kirken, men kirkelige organ vil ha ansvar for begge.

En slik ordning kan etableres innenfor rammen av kirkeforliket: Staten vil i så fall fortsatt være arbeidsgiver, de tilsatte vil være statstjenestemenn og de kirkelige organer vil være organer innen statsforvaltningen.

8. Rettssubjekt

Kirkemøtet har lagt til grunn at Den norske kirke skal etableres som eget rettssubjekt, jf sak KM 8/07 pkt 1.1.4-1. Kirkeforliket av 10. april 2008 uttaler eksplisitt at «Den norske kirkes organisering og virksomhet skal fortsatt reguleres ved egen kirkelov, uten at kirken defineres som eget rettssubjekt» (pkt 2.2). Kirkemøtet 2008 kommenterte kirkeforliket ved å uttale at «Kirkemøtet fastholder likevel at Den norske kirke, som en konsekvens av grunnlovsendringene, må bli eget rettssubjekt», jf sak KM 10/08 pkt 6. Kirkemøtet har

med dette inntatt et annet prinsipielt standpunkt enn det de politiske partier gjorde innenfor kirkeforlikperioden.

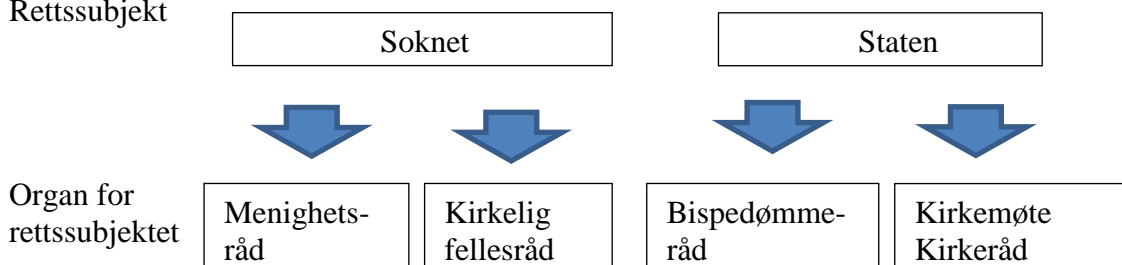
Spørsmålet om rettssubjekt kan drøftes i lys av de formuleringer *staten* har lagt til grunn for grunnlovsendringene. Kirkedepartementets høringsnotat av 1. desember 2011 uttaler om den nye relasjonen mellom stat og kirke som grunnlovsendringene etablerer: «*Det representerer ikke et skille mellom staten og Den norske kirke, men det tydeliggjør Den norske kirke som trossamfunn, og det legger et grunnlag for ytterligere utvikling av kirkens selvstendighet*» (side 5). Dette er gjentatt av Stortinget som et hovedelement i grunnlovsendringene: «*Det tydeliggjør Den norske kirke som trossamfunn, og det legger et grunnlag for ytterligere utvikling av kirkens selvstendighet*», jf Innst 292 L (2011-2012) side 1.

Kirkerådets videre oppfølging kan og bør bygge på at «*tydeliggjøring av Den norske kirke som trossamfunn*» og «*ytterligere utvikling av kirkens selvstendighet*» får som konsekvens at kirken *også* får større *rettslig* selvstendighet i forhold til staten. En slik plattform bør ses i sammenheng med den videre utvikling av religionspolitikken og en rettslig forståelse av religionsfrihetens kollektive dimensjoner.

Soknet ble eget rettssubjekt i kirkeloven av 1996. Den rettslige selvstendighet med tilhørende rettslig handleevne er dermed allerede etablert for den lokale kirke. Soknets selvstendighet er gjennom kirkelovens bestemmelser begrenset. Spørsmålet som gjenstår er dermed hvordan rettslig selvstendighet kan etableres også for kirken sentralt som uttrykk for en selvstendig stilling som trossamfunn. I nåværende ordning er både bispedømmerådet og Kirkemøtet/ Kirkerådet organer innen statsforvaltningen. Etableringen av Den norske kirke som eget rettssubjekt vil innebære at dette rettssubjektet får rettslig handleevne og ansvar for de oppgaver som er tillagt rettssubjektet – med de begrensninger Stortinget tar inn i kirkeloven. Det kan tegnes modeller med rettssubjekter på flere nivåer i en framtidig kirkeorganisasjon Dette vil bli vurdert i utviklingen av alternative modeller for en framtidig kirkeordning. De eksempler som tegnes her er ment å tydeliggjøre noen av hovedalternativene. Gjennom etableringen av ulike regelverk kan flere hensyn balanseres og legge til rette for en godt balansert organisasjon. For eksempel kan regelverk knyttet til biskopens tilsyn og Kirkemøtets rolle være slike balanserende regelverk.

Dagens ordning:

Rettssubjekt



Utfordringen fremover vil være å ta stilling til *hvilke organ* som skal ivareta oppgavene på vegne av henholdsvis soknet som rettssubjekt og Den norske kirke som rettssubjekt. Etablering av rettssubjekt og fastsettelse av hvilke organer som ivaretar oppgaver for rettssubjektet, skjer av Stortinget i kirkelov.⁶ Den konkrete utfordring vil være *hvordan* dette kan nedfelles i en ny kirkelov. Spørsmålet om rettssubjekt gjelder *en juridisk ordning* for kirken. Teoretisk sett finnes det mange måter å løse dette på.

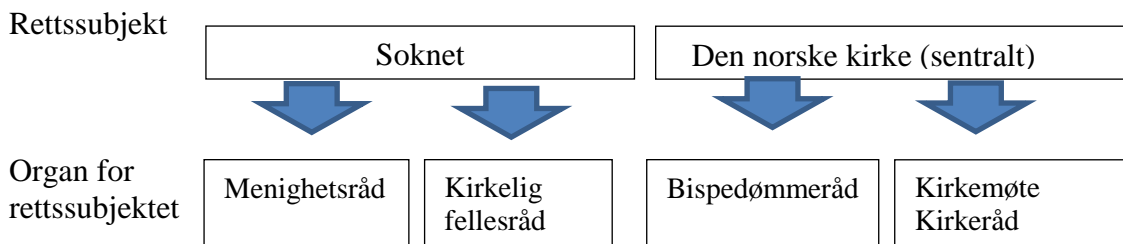
Vurdert i et *kortsiktig perspektiv* og for å legge best mulig til rette for en *virksomhetsoverdragelse av prestetjenesten fra staten til kirken*, synes det nærliggende å velge en løsning som i størst mulig grad *viderefører* øvrige elementer i nåværende kirkeordning. En slik innfallsvinkel vil dessuten kunne ivareta et hovedanliggende i grunnlovsendringene: «Den norske kirke, en evangelisk-luthersk Folkekirke *forbliver* ...». Utfordringen vil derfor være – i første omgang – å finne en ordning der Staten som rettssubjekt i Den norske kirke erstattes av et kirkelig rettssubjekt uten at det skjer vesentlige organisasjonsmessige endringer av den grunn. Men dersom staten skal foreta en virksomhetsoverdragelse av prestetjenesten, må det enten skje som en virksomhetsoverdragelse innen staten eller det må finnes kirkelige rettssubjekt som kan motta en slik overdragelse. En virksomhetsoverdragelse innen staten bygger på forutsetningen om at Kirkemøtet og bispedømmerådene er offentlige etater/institusjoner. Foreløpig kan en virksomhetsoverdragelse til et selvstendig kirkelig rettssubjekt utenfor staten kun skje til soknet. Eventuelt vil etablering av Den norske kirke som selvstendig rettssubjekt realisere en tilsvarende overdragelse.

En ytterligere konkretisering av de alternativer som foreligger, er under arbeid i sekretariatet. En nærmere gjennomgang og beskrivelse av disse, med sikte på drøfting i Kirkerådet, vil skje etter at materialet fra refleksjonsprosessen er innsamlet og bearbeidet.

Eksempel 1. To rettssubjekt: soknet og Den norske kirke.

Den norske kirkes rettslige selvstendighet bygger på at trossamfunnet Den norske kirke etableres som eget rettssubjekt samtidig som soknet videreføres som eget rettssubjekt.

Eksemplet vil innebære en videreføring av nåværende kirkeorganisasjonen idet staten som rettssubjekt erstattes av trossamfunnet Den norske kirke som rettssubjekt.



⁶ Se «Kjent inventar i nytt hus», Hefte 2: Om «Den norske kirkes rettslige stilling» (side 56-69), jf særlig «Hvordan dannes kirken» (side 56) og «Rettssubjekt» (side 56f).

Denne løsning vil ligge best til rette for en virksomhetsoverdragelse av prestetjenesten, siden den ikke forutsetter andre endringer i kirkeloven enn at Staten erstattes av rettssubjektet Den norske kirke. Dette kan derfor legges til grunn som en *kortsiktig* løsning.

Det langsiktige perspektiv – «bakteppet» for vurderingen av de kortsiktige løsninger

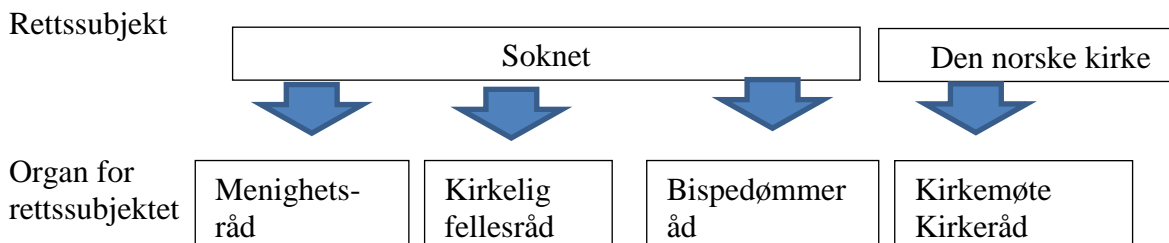
I et *langsiktig perspektiv* må flere hensyn vektlegges. Disse må utgjøre et bakteppe for vurderingen av spørsmålet om rettssubjekt slik at diskusjoner og konklusjoner i første eller andre etappe verken utelukker viktige hensyn eller avskjærer muligheter som må ivaretas i et mer langsiktig perspektiv. Slike hensyn vil f.eks være:

- Kirkeforståelsen
- Hva som gir best mulig vilkår for ledelse og samhandling i menighetene
- En funksjonell oppgavefordeling lokalt, regionalt og sentralt
- Hensynet til det uttrykte mål om et felles arbeidsgiveransvar i Den norske kirke.

Etableringen av Den norske kirke som eget rettssubjekt har vært et sentralt anliggende for Kirkemøtet. Eksemplene 2-5 nedenfor viser alternative måter å gjøre dette på. Forskjellen mellom alternativene gjelder *hvilke organ* som skal ivareta oppgaver for rettssubjektet. Alle eksemplene ligger innenfor rammen at Kirkerådets vedtak i sak KR 39/12, pkt 2 om Den norske kirke som rettssubjekt.

Eksempel 2. To rettssubjekt: soknet og Den norske kirke.

Den norske kirkes rettslige selvstendighet bygger på at trossamfunnet Den norske kirke etableres som eget rettssubjekt samtidig som soknet videreføres som eget rettssubjekt.

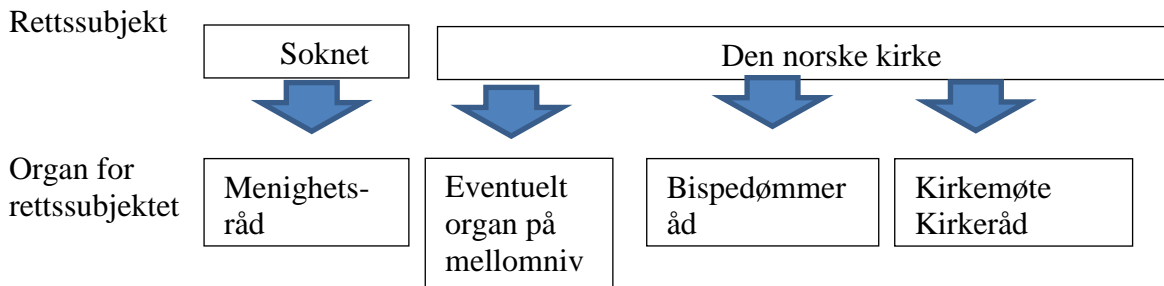


Den norske kirke sentralt etableres som rettssubjekt og Kirkemøtet ivaretar oppgaver på vegne av rettssubjektet.

Bispedømmerrådet kan gjøres til organ for rettssubjektet soknet. Dette innebærer oppbygging av en kirkeorganisasjon der kirkens lokale og regionale organ representerer menighetene og kirkens sentralorgan representerer kirken som helhet.

Eksempel 3. To rettssubjekt: soknet og Den norske kirke.

Eksemplet innebærer at nåværende ordning der to organer ivaretar oppgaver på vegne av soknet avvikes.



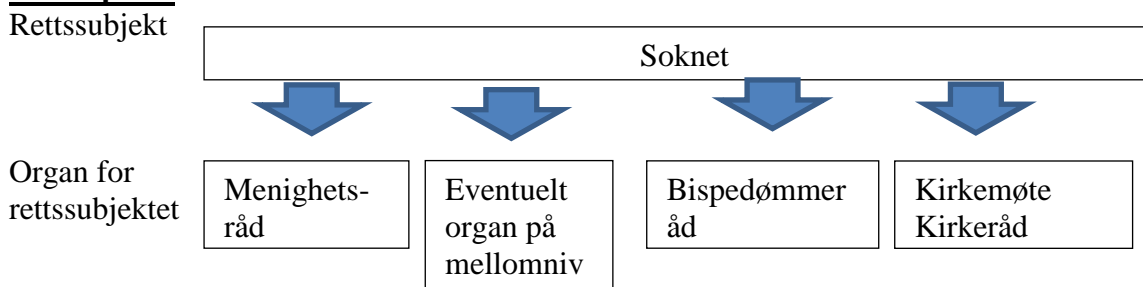
Eksemplet viser at et organ på mellomnivå (f.eks et prostiråd eller kirkelig fellelråd) kan gjøres til organ for rettssubjektet Den norske kirke. Dette innebærer oppbygging av en kirkeorganisasjon der kirkens sentrale og regionale organers myndighet vektlegges.

Eksempel 4 og 5 – Ett rettssubjekt

Dersom man ønsker at Den norske skal utgjøre *ett rettssubjekt*, kan dette oppnås på to måter ⁷ som begge ivaretar hensynet til og målsettingen om «Den norske kirke som rettssubjekt». Med ett rettssubjekt, blir det én arbeidsgiverlinje.

Den ene mulighet er å videreutvikle/utvide nåværende ordning med soknet som rettssubjekt. Det kan skje ved å fastsette i kirkeloven at *all myndighet og alle oppgaver i Den norske kirke ligger i soknet (soknene) / dvs lokalt*. Soknet (soknene) avgir så myndighet «oppover» i organisasjonen på de områder som krever fellesløsninger. Dette fastsettes av Stortinget i kirkeloven eller av Kirkemøtet på grunnlag av fullmakt i kirkeloven – f.eks gjennom en bestemmelse om at «soknene danner i fellesskap Den norske kirke». Bispedømmerådet og Kirkemøtet gjøres til organ for soknene og gis i oppgave å ivareta oppgaver for disse.

Eksempel 4.



En slik organisert vil ligne en foreningsmodell.

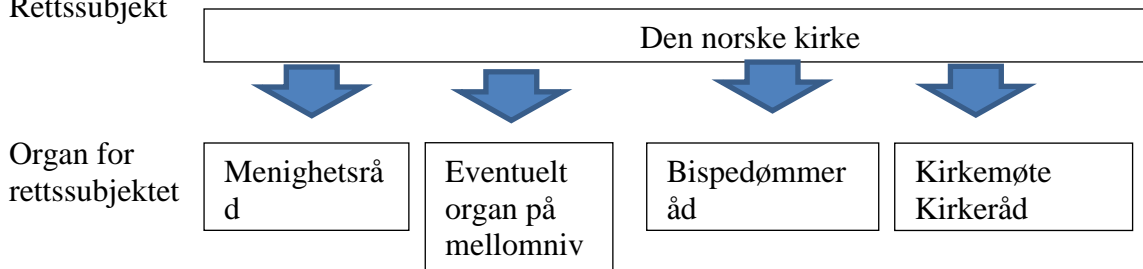
Den andre mulighet er å fastsette i kirkeloven at Den norske kirke er eget rettssubjekt. Soknet *kan* enten videreføres som eget rettssubjekt eller soknet kan oppheves som eget

⁷ For nærmere utdyping vises til betenkningen av 26. september 2012 til Den norske kirkes Presteforening, fra Wiersholm, særlig sidene 45-49. Samme sakskompleks er utredet i «Kjent inventar i nytt hus», Hefte 2 side 56-65.

rettssubjekt og bli en del av rettssubjektet Den norske kirke. Det kan skje ved å fastsette i kirkeloven at *all myndighet og alle oppgaver i Den norske kirke ligger sentralt*. (Enten lagt dit direkte eller avgitt fra soknet). Dette er i dag slik prestetjenesten er organisert med basis i Kongens særskilte kirkestyre (før grunnlovsendringene) og Kongen som utøvende statsmakt (etter grunnlovsendringene) – oppgavene er rettslig forankret sentralt, men utføres lokalt. Det sentrale rettssubjekt v/Kirkemøtet avgir så myndighet «nedover» i organisasjonen – der organene blir en form for «avdelinger». Menighetsråd, kirkelig fellesråd (eller ev. nytt organ på prostnivå) gjøres til organ for rettssubjektet Den norske kirke og settes til å ivareta oppgaver for dette.

Eksempel 5.

Rettssubjekt



En slik organisering vil ligne en konsern-modell.

En etappevis løsning frem mot en løsning i spørsmålet om Den norske kirke som **rettssubjekt**. Dette kan konkretiseres i spørsmålet om Kirkemøtets myndighet i trossamfunnet Den norske kirke.

- Stortinget kan innføre en *ny rettstilstand* ved å etablere Den norske kirke som eget rettssubjekt. Kirkemøtet vil dermed utøve sin normgivningskompetanse som Den norske kirkes øverste representative organ på *eget* grunnlag.⁸ Men fortsatt vil det være slik at Stortinget fastsetter rammene: kirkeloven kan regulere på hvilke områder rettssubjektets myndighet er begrenset.⁹
- Kirkemøtets normgivningskompetanse kan innføres i etapper: først for å kunne motta en virksomhetsoverdragelse av prestetjenesten og deretter utvides til flere områder.
- Dernest kan det arbeides for en full revisjon av kirkeloven med de forutsetninger at myndigheten til å fastsette kirkens ordninger – innenfor kirkelovens rammer – legges til Kirkemøtet.

⁸ Utredningen «Kjent inventar i nytt hus» foreslår at dette formaliseres slik i sitt forslag til ny kirkelov: «Kirkemøtet fastsetter kirkens ordning» (§ 2, andre ledd), jf Hefte 2 side 164ff.

⁹ I kirkeloven av 1996 etablerte Stortinget *soknet* som eget rettssubjekt. Stortinget fastsatte samtidig i kirkeloven begrensninger i soknet myndighet. I «Kjent inventar i nytt hus» er det redegjort for 10 begrensninger, jf Hefte 2, side 172f om «begrensninger i soknets myndighet som eget rettssubjekt». Ved etablering av Den norske kirke som eget rettssubjekt er det opp til Stortinget å bestemme *om* og i tilfelle *hvilke* begrensninger som skal gjelde for dette rettssubjektet.

- Stortinget kan videreføre *nåværende rettstilstand* – og fortsette utviklingen etter 1984 med å legge stadig mer myndighet til Kirkemøtet. I dette vil da inngå at den kirkelige myndighet som *ikke* legges til Kirkemøtet eller til et annet kirkelig organ, fortsatt vil forvaltes av staten. Kirkemøtet forvalter da sin myndighet både som statsorgan og som øverste representative organ i og for trossamfunnet Den norske kirke.

På vei til et felles arbeidsgiveransvar

I avsnittet ovenfor om «*virksomhetsoverdragelse*» er det antydning at en «*første etappe*» kan bestå av disse elementene:

- Fastsettelse av hvilket kirkelig rettssubjekt som skal motta virksomhetsoverdragelsen og overta styringsretten for prestetjenesten. Det antydning to alternativ: det eksisterende sokn eller et nyopprettet rettssubjekt: Den norske kirke
- Virksomhetsoverdragelsen innebærer at prestetjenesten fortsetter som en selvstendig virksomhet og egen arbeidsgiverlinje under det nye rettssubjekt

En «*andre etappe*» vil kunne være etableringen av én arbeidsgiverlinje i tråd med Kirkemøtets målsetting om et felles arbeidsgiveransvar i Den norske kirke.

En « *neste etappe*» vil kunne være å etablere felles arbeidsgiverfunksjoner for soknets tilsatte og presteskapet.

9. Antall forvaltningsnivå

Kirkemøtet 2005 (sak KM 8/05) la flere føringer for det videre arbeid med den kirkelige organisering:

På generell basis framholdt man at kirkens oppdrag og oppgaver skal ivaretas på *lavest mulig tjenlige nivå* og den kirkelige organisering på øvrige nivå må bidra til dette. Målet må være å etablere hensiktsmessige, tjenlige og kostnadseffektive enheter som bidrar til å skape lokalt engasjement, tilhørighet og menighetsbevissthet. Det ble videre lagt til grunn at en fremtidig kirkeordning burde ha tre forvaltningsnivå med demokratisk valgte organer. Kirkemøtet ba også om at det ble arbeidet videre med å utforme et organ på mellomnivået som balanserer den lokale tilhørighet med mulighet for strategisk samordning og forvaltningsmessig kompetanse».

Et annet sentralt punkt var at det var ønskelig at å ha et felles arbeidsgiveransvar, noe som nødvendiggjorde et arbeid med å klargjøre konsekvensene for det biskoppelige tilsyn ved et eventuelt endret forhold til arbeidsgiveransvaret.

Arbeidet med utredningen «Kjent inventar i nytt hus» synes å ha vist at målsettingen om tre forvaltningsnivå vanskelig lar seg gjennomføre i praksis. En sentral konsekvens synes å være at dersom målsettingen med å etablere et organ på mellomnivået/justert prostnivå skal gjennomføres, har dette som konsekvens at enten kirkelig fellesråd eller både kirkelig fellesråd og bispedømmeråd utvikles som kirkelige organer. Dette har ikke minst sammenheng med målsettingen som en kostnadseffektiv kirkeorganisasjon.

Stor variasjon i størrelse på de ulike organene

Drøftingene om antall forvaltningsnivåer kompliseres av den store variasjonen på størrelsen av enhetene. I flere sammenhenger er det pekt på at det store antall små menigheter og små fellesrådsenheter er u hensiktsmessig. Det er viktig for en framtidig kirkeordning å knytte organisering til tilstrekkelig robuste enheter. Samtidig er det en relativt liten andel av kirkens medlemmer som bor i disse menighetene og fellesrådsområdene. En modell som bidrar til å skape en bedre organisering for de mange svært små menighetene kan være lite tjenlig for organiseringen av store menigheter og store fellesrådsområder. Det vil være nødvendig å arbeide grundig med en kirkeordning som sikrer reelt ansvar så nær som mulig der oppgaveløsningen skal skje, samtidig som enhetene må være store nok til at de kan utføre det de er kalt til å gjøre. Det videre arbeid med spørsmålet bør bygge på og videreutvikle de retningslinjer for kirkelig inndeling som Kirkemøtet tidligere har behandlet (KM 8/05).

Fram mot Kirkemøtet i 2013 vil det arbeides videre med å vurdere om målsetting om *tre* forvaltningsnivå fortsatt skal legges til grunn for arbeidet med kirkeordningen, eller om denne målsetting skal oppgis. En tydeliggjøring av oppgavefordelingen på de ulike nivåer er vesentlig for en grundig gjennomgang av antall nivåer.

10. Sammenheng mellom finansieringsordning og organisering

Når det gjelder spørsmålet om finansieringsordning og økonomi, har dette i noen grad vært utredet og undergitt en grundig drøfting¹⁰. Kirkeforliket la til grunn at Den norske kirke også i overskuelig framtid skulle ha en todelt offentlig finansiering, det vil si både statlig og kommunal. Temaet hører til blant de områder som «kjent inventar i nytt hus» mener må utredes nærmere.

Om man skal tenke seg en situasjon der religionspolitikken innebærer en fullstendig likebehandling av trossamfunnene, synes det vanskelig å tenke seg at dagens todelte modell med kommunalt tilskudd og statlig bevilgning til kirkelig virksomhet kan videreføres som annet enn en overgangsordning. Slik situasjonen har vært, er det en nær historisk sammenheng mellom kirkeordning og finansieringsform. Et kjennetegn ved kirkens økonomi er at den fra gammelt av har vært lokalt forankret og at den i stor grad har falt i to hoveddeler; soknene ved fellesrådet får bevilgning kommunen og mens prestatjenesten, bispedømmene og Kirkerådet får statlige tildelinger. Tidligere dannet den kirkelige formuesmasse, uttrykt i eiendom og fond, det økonomiske grunnlaget for virksomheten. Den modell vi kjenner i dag har vokst fram og blitt stadig tydeligere fra slutten av 1800-tallet, men først fra mellomkrigstiden kan en si at stat og kommune har kommet sterkere inn i bildet med skattemidler¹¹. Det statlige ansvar for prestelønninger ble lovregulert gjennom geistlig lønningslov først i 1957.

¹⁰ Både Kirke/stat-utvalget (2000) og Gjønnnes-utvalget (2006) behandlet spørsmålet.

¹¹ Den historiske utvikling av kirkens finansielle rammeordninger ble utredet av Kirke/stat-utvalget (Delrapport, september 2000) som ble nedsatt av Kirkerådet i 1997 under ledelse av prost Trond Bakkevig. Til dette spørsmålet henvises det særlig til kapittel 2 og 3 i delrapporten.

Spørsmålet om finansieringsform reiser følgende spørsmålsstillinger:

- Hvilke grunnleggende premisser legges til grunn for framtidige finansieringsformer, og hvordan ivaretas og balanseres hensynet mellom ulike trossamfunn?
- Hvilke alternative former er tenkelige?
- Hvilke konsekvenser har alternative utforminger av finansieringsform for spørsmål om kirkeordning og kirkelig organisering?

Grunnleggende premisser

Et første grunnleggende premiss er spørsmålet om hvem som bærer ansvaret for finansieringen av tros- og livssynssamfunn. Grunnleggende sett vil det kunne pekes på at det er medlemmene i vedkommende samfunn som har dette ansvaret. Samtidig synes det å være en bred enighet om at offentlige myndigheter skal føre en aktiv og støttende religionspolitikk, som også inkluderer understøttelse på nær like vilkår for tros- og livssynssamfunnene. Dette prinsippet kan, innen rammen av en samfunnsmodell med en omfattende offentlig sektor og med basis i allmenn skatt, tenkes å ikke være i motstrid med at det grunnleggende sett er medlemmenes ansvar for å finansiere trossamfunnet. De seneste utredninger til spørsmålet, og her vil ventelig Stålsettutvalget forsterke tendensen, har vektlagt at en aktiv støttende politikk må ivareta likebehandling av trossamfunn. Samtidig vil det være mulig, i det minste i en overgangsperiode, å hensynta Den norske kirkes historiske rolle og de forventninger som eksisterer om at kirken skal være landsdekkende.

Alternative finansieringsformer

Et alternativ knyttet til fullstendig medlemsfinansiering av Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn synes ikke å ha oppslutning gjennom de høringer som tidligere er gjennomført. Ut fra den aktuelle debatt, kirkeforliket og grunnlovsrevisjonen synes det å være støtte for en fortsatt aktiv og støttende religionspolitikk som innebærer en omfattende offentlig finansiering av trossamfunn.

Innen rammen av kirkeforliket er det lagt opp til en fortsatt todeling, noe som for Den norske kirke innebærer en videreføring av både koblingen til lokalsamfunn gjennom kommunalt tilskudd og statlig ansvar for den geistlige tjeneste og de sentrale og regionale kirkelige råd. En videreføring av denne modellen legger føringer for tilskudd til øvrige tros- og livssynssamfunn, da deres tilskudd må beregnes på grunnlag av den samlede overføring/bevilgning av Den norske kirkes virksomhet.

Ved siden av en slik modell kan det i hovedsak tenkes et par andre hovedmodeller: For det første vil en kunne tenke seg at det offentlige, f.eks. ved staten, samler støtten til ulike tros- og livssynssamfunn i en ordning. Slikt tilskudd vil kunne ta utgangspunkt enten i samlet omfang et konkret år og videreføres gjennom kostnadsregulering, eller fastsettes som årlig post på statsbudsjettet. Likebehandling forutsetter at tilskudd fordeles ut fra antall medlemmer og med lik sum pr medlem. Også her vil det kunne være aktuelt å tilgodese Den norske kirke ut fra ansvar for historiske bygg, ansvaret for kirkegårdsforvaltning og ut fra den historiske situasjon at Den norske kirke er riksdekkende. På den andre side vil det kunne være aktuelt å bygge inn mekanismer som

tilgodeser små samfunns behov for forsamlingslokaler og behov for oppbygging av representative organer.

For det andre kan en modell som både ble drøftet av Kirke/stat-utvalget og Gjønnestutvalget, og også vil kunne framtre i Stålsettutvalgets utredning, være basert på livssynsavgift. Hovedelementet er at staten gjennom skattesystemet legger til rette for innkreving av enten en obligatorisk eller frivillig avgift/skatt for alle skattepliktige innbyggere. De midler som tas inn fordeles mellom trossamfunnene ut fra medlemstall. En slik modell eksisterer i det sørlige Europa og synes også, med ulike modifikasjoner, å bre seg i det østre Mellom-Europa¹².

Konsekvenser av alternative finansieringsformer

Valg av framtidig finansieringsform har mer eller mindre konsekvenser for framtidig kirkeordning og organisering.

For en videreføring av dagens fordeling av ansvar på ulike nivåer, synes en videreføring av en todelt finansieringsmodell å by på minst utfordringer. Så lenge ansvar for kirkebygg, kirkegårder og lokalt tilsatte stillinger ligger til soknets organer (menighetsråd og kirkelig fellesråd), kan det argumenteres for at kommunal finansiering bidrar til samhörighet mellom menighetene og lokalsamfunnet. I tillegg kan det også anføres at lokal finansiering tilfører lokale kirkelige organer de ressurser som sikrer det kirkelige lokaldemokrati. På den annen side er det siden innføringen av ny kirkelov i 1996 dokumentert at slikt tilskudd er ujevnt fordelt og gir ulikt handlingsrom mellom menigheter i Den norske kirke. Statlig finansiering har bidratt til å sikre rimelig geografisk likhet innen den geistlige tjeneste og mellom regionale organer og sentralkirkelige organer¹³.

Det vil være en omfattende utfordring for Dnk dersom en framtidig finansiering av trossamfunn vil være en statlig overføring pr medlem til det enkelte trossamfunn. For Dnk vil dette sannsynligvis da være en sentral overføring til rettssubjektet Den norske kirke. Så vil det være dette rettssubjektet, ved Kirkemøtet, som må etablere fordelingsnøkkel/prosedyre for tildeling til bispedømmer/menigheter. En slik ordning vil kunne bidra til å forrykke maktbalansen mellom lokalt, regionalt og sentralt nivå i kirken avhengig av hvordan en tilrettelegger den videre fordeling til ulike kirkelige organer på de ulike nivåer. Dersom offentlig tilskudd tildeles soknet ut fra antall medlemmer, berøres flere forhold. For det første vil soknet som forvalter av ressurser komme i en nøkkelposisjon for hvordan eventuell samordning av virksomhet skal skje, både med hensyn til omfang av virksomhet og omfang av medarbeidere. For det andre vil det gi store variasjon mellom tettbygde og grågrendte strøk med hensyn til muligheten for å oppbære kirkelige tjenester. Dersom offentlige tilskudd på den andre side tildeles kirkens sentralledd, kan det ligge til rette for en sentralisering av styrings- og planansvar i kirken. Dette vil i særlig grad gjelde dersom en slik mekanisme følges av en sentral- og

¹² En slik modell er kortfattet beskrevet i Kirke/stat-utvalgets delrapport om økonomiske rammeordninger (2000), men ble ikke fremmet som hovedalternativ verken av det utvalget eller av det senere Gjønnestutvalget. En ytterligere konkretisering skjer derfor ikke i denne omgang.

¹³ Disse resonnementene bygger på analyse og oppsummering som ble gjort av Kirke/stat-utvalget i delrapporten om økonomiske rammeordninger (2000).

regional fordeling av midler til lokale ledd. Dette vil også medføre at det vil være nødvendig å tilføre disse organer ressurser til å ivareta slike oppgaver. Alternativt vil en kunne etablere en fordelingsmodell, slik det er i Sverige, der midler fordeles etter gitte kriterier. Slike modeller er også utviklet i forbindelse med statlige overføringer til kommunene. Forholdet mellom folkerike og mindre folkerike sokn, kommuner, prostier og bispedømmer forutsetter antakelig en modell der deler av tilskuddet fordeles utfra medlemstall og deler av tilskuddet inngår i en omfordelingspott basert på oppgavefordeling og andre objektive kriterier. Tildelingen av trosopplæringsmidler følger en slik modell hvor en del av midlene tildeles etter antall døpte mellom 0 og 18 år, mens en noe mindre del av beløpet fordeles ut fra en gitt kriterieliste som balanserer antall døpte som kriterium.

Hovedmodellen i «kjent inventar i nytt hus» anbefaler en «prostimodell» som på mange steder vil omfatte flere kommuner. Dersom størstedelen av kirkens økonomi også i fortsettelsen skal komme over de kommunale budsjettene forutsetter en slik modell at kommunene tildeler til et slikt «overkommunalt» kirkelig organ. Det er ikke gjennomført utredninger over hvilke konsekvenser dette vil kunne få for økonomien i Den norske kirke.

Både spørsmålet om hvordan alternative finansieringsformer skal vurderes, hvilke implikasjoner de har for en framtidig kirkeordning og organisering, og spørsmålet om økonomiske og administrative konsekvenser av en slik endring er foreløpig ikke gjort. Kirkerådet inviteres til å reflektere over behovet for å klargjøre kirkens plattform for å møte eventuell videreutvikling av finansieringsform ved utløpet av kirkeforliket, og også over på hvilken måte arbeidet med økonomiske og administrative konsekvenser av ulike modeller skal videreføres.

11. Til pkt 3 i kirkerådets vedtak: Det må arbeides videre med

Rapport om erfaringer med nåværende kirkeordning

Utvikling av fremtidig kirkeordning bør inkorporere nødvendig evaluering og reflektere eksisterende kartlegging av erfaringer med dagens ordninger. Det er flere sider ved dagens ordning som bør vies oppmerksomhet i så måte. I forslaget til statsbudsjett for 2013 har FAD særlig vist til dagens system hvor både det kirkelige fellesrådet og soknets menighetsråd representerer soknet, og man ønsker på det grunnlag å ”gjennomgå og evaluere enkelte hovedelementer i kirkeloven”. Gjennomføring av en slik evaluering er i tråd med de forutsetninger som ble lagt da loven i sin tid ble vedtatt. Det må vurderes om det i tillegg til departementets evaluering vil være behov for å innhente materiale som kan belyse andre sider ved dagens ordning. I tillegg til de førstnevnte spørsmålene bør en evaluering også etablere et bredere sikte, for å kartlegge uforutsette konsekvenser i den gjensidige relasjon mellom lokale kirkelige organer, kommunene og øvrige deler av den

kirkelige organisasjon. Slike spørsmål bør berøre delingen av den kirkelige virksomhet og finansieringen av denne.

Det er ønskelig at evaluering og kartlegging av erfaringer skjer innenfor rimelige tidsrammer, slik at dette ikke fører til at arbeidet med helhetlige ordninger stagnerer. En kartlegging og evaluering av nåværende tilstand, bør ha flere utgangspunkt:

A. Evaluering av endringer som følge av kirkeloven av 1996

En evaluering av kirkeloven bør kartlegge hvilke punkter i den foreliggende lovteksten som fremstår som problematiske eller uavklarte. En vurdering bør avklare hvordan loven har virket i lys av de intensjoner og forutsetninger som lå til grunn da den ble vedtatt. Et neste ledd i en slik vurdering vil kunne se på hvilke punkter loven er kommet til anvendelse gjennom konkrete vedtak og ikke. Det vil i denne sammenheng være interessant å se både på hvordan organisatoriske, økonomiske og andre premisser har virket inn på anvendelsen. Det bør kartlegges om menighetsrådenes myndighet over egen virksomhet er hensiktsmessig i dagens system, samt om den myndighet som er lagt til andre organer mht til soknet er hensiktsmessig.

Sentrale områder for en slik evaluering kan være:

- I hvilken grad er det etablert ordninger som bidrar til å ivareta menighetsrådets ansvar og myndighet, blant annet med en ansatt daglig ledelse på vegne av rådet?
- Hvordan har ansvarsfordelingen mellom menighetsråd og fellesråd utviklet seg, særlig med hensyn til forvaltning av økonomi, arbeidsgiveransvar og planverk?
- I hvilken grad kan man påvise erfaringer med rollekonflikt mellom menighetsrådenes og fellesrådenes kompetanse, blant annet sett i forbindelse med ulike typer størrelsesforhold (antall sokn i et fellesrådsområde, størrelse på sokn, etc)
- I hvilken grad har det vært mulig for de ulike lokale kirkelige organer å utvikle en profesjonell forvaltning av det ansvar og den myndighet som de er tillagt i loven?
- Hvordan fungerer og ivaretas ansvars- og myndighetsfordelingen mellom de ulike lokale, regionale og nasjonale kirkelige organer?

B. Forsøk og utviklingsprosesser

Siden innføring av kirkeloven er det gjennomført en rekke forsøk, utviklingsprosjekter og omorganiseringer. De har hatt ulike beveggrunner og formål – økonomiske, organisatoriske osv. Både formålsbeskrivelser og evalueringer vil være interessante som del av kartlegging av erfaringene med nåværende ordninger. Dette innebærer en kartlegging av:

- Foreliggende forsøk med formulerte behov, målsettinger og evalueringer med utfall av forsøks- og utviklingsprosesser på prosti- / fellesrådsnivå

- Kjente utviklings- og endringsprosesser i små og store FR-områder, med og uten gjennomførte evalueringer
- Utviklingen med hensyn til nyorganisering av prestetjenesten og prostereformen

C. Relasjon til kommunestruktur

Forholdet til kommunen berører både samarbeid om oppgaveløsning samt finansiering og tildelinger. (Jf økonomiutredningsprosjekt). Aktuelle spørsmålsstillinger vil være:

- Kartlegging av tjenesteytingsavtaler (skjulte kostnader)
- Utviklingen i kommunale tilskudd til kirkelig virksomhet
- Kartlegging av finansieringsordninger – for eksempel av gravferdsforvaltningen –
- Interkommunale løsninger i kirken

D. Arbeidsgiver- og arbeidstakerforhold

Hvordan har kl 96 og påfølgende utvikling av roller med prostereform og endrete tjenesteordninger påvirket ledelses- og arbeidsforhold i menighetene? Hvilke typer utvikling kan påvises i forhold til ledelse og ledelsesbehov. Hvordan har endringene fremstått for tjenestegrupper som fra 1997 ble overført fra statlige til kirkelige organer (diakoner, kateketer). Hva er forhold mellom avtaler, vilkår, ordninger, koordinering, opplevelse av ledelse, selvstendighet, trivsel, tiltak ved konflikter etc. for de respektive tjenestegrupper i henholdsvis fellesrådslinje og statlig linje? Materiale foreligger dels i gjennomførte undersøkelser og kartlegginger. Det bør samtidig vurderes om disse problemstillingene er tilstrekkelig kartlagt gjennom disse. Aktuelle spørsmålsstillinger knytte altså til:

- Arbeidssituasjon og ledelse
- Endring og utvikling med innføring av ny kirkelov for ansatte i de ulike linjer
- Ordninger for respektive grupper – kompetanse, velferd / fritid etc.
- Utvikling av roller, prester (kapellan/sokneprest/prost), andre vigslete, daglige ledere, etc.

E. Utviklingstrekk

I sammenheng med kl av 1996 vil det også være interessant å se på utviklingstrekk og endring i forholdet mellom de stillingstyper og nivå for i varetakelse av ansvar i kirken:

- Prostereformen / endrete tjenesteordninger – endrete presteroller
- Visitasreglement vedtatt av BM 2012 – med virkninger i forholdet mellom menighet/sokn og fellesråd og mellom sokneprest og prost.

Utredning av økonomiske og administrative konsekvenser av en ny kirkeordning

Med spørsmål om å utrede økonomiske og administrative konsekvenser reises både spørsmål om kostnader som vil følge av mindre strukturelle endringer som følger av at statens arbeidsgiverfunksjoner overføres til kirkelige organ, og en vurdering av antatte kostnader knyttet opp mot aktuelle modeller for fremtidig organisering av kirken.

A. Kostnader som følger av oppgaveoverføring fra statlige organer

Dersom det overordnede arbeidsgiveransvaret for presteskabet overføres fra departementale til kirkelige organ, må det etableres nasjonale funksjoner som ivaretar de oppgaver som i dag ivaretas av FADs kirkeavdeling. Konkrete områder vil være:

- Kartlegge kostnader ved statens funksjoner som arbeidsgiver
- Kompetansebygging på overgang fra statlig til kirkelig tariffområde

B. Utredning av kostnader for de aktuelle modeller

Når det foreligger rimelig realistiske alternativer for organisering av kirken, må det i størst mulig grad kartlegges hva slags kostnader som vil følge ved de respektive alternativer. Man bør i denne forbindelse ta utgangspunkt i 2-3 hovedvalg og samtidig ta høyde for ulike typer tilpasninger til disse. Kostnadsberegninger av de respektive modeller kan få stor betydning for den videre politiske behandlingen av de ulike alternativ, og det er avgjørende at premissene for disse legges på en måte som fremstår som adekvat og tillitsvekkende for de ulike interessenter i saken. Dette kan ivaretas for eksempel ved at det etableres en referansegruppe for gjennomføringen.

Kostnadsberegning ved aktuelle modeller vil være en hovedoppgave. I tillegg bør man kartlegge:

- Mulighet for interkommunal finansiering – få eksempler
- Problemstillinger uavhengig av modeller – overgangsstøtte – eks overføring av arbeidsgiveransvaret for presteskabet.
- Forhold til fondene
- Implementerings- / omstillingskostnader
- Den kommunale tjenesteyting
- Kompetanseutviklingsbehov generelt og ut fra ulike modeller

Gjennomgang av ledelse i en endret kirkeordning - med særlig vekt på tilsynets funksjoner

Ledelsesrollene i kirken er endret i mange henseender gjennom senere tiår, både med utviklingen av de valgte rådsorganene på ulike nivå, med framveksten av nye tjenestegrupper og tjenestemønstre, med stadig flere arbeidsgiverfunksjoner knyttet til kirkelige organ, og i takt med utviklingen av ledelsesmodeller i samfunnet generelt. Når nye ordninger for kirken skal utformes, vil det være nødvendig å se på sammenhengen

mellom organisasjonsstruktur og lederroller. Dette vil gjelde for bispefunksjonen hvor forholdet mellom tilsyn, ledelse og arbeidsgiverfunksjoner har vært gjenstand for mye diskusjon i senere år. Men det vil også være nødvendig med avklaringer omkring ledelsesfunksjoner på andre nivå, blant annet i tråd med Presteforeningens ønske om nærmere gjennomgang av ledelsesfunksjonene i soknet, særlig med tanke på forholdet mellom sokneprest og daglig leder. På denne bakgrunn vil det være behov for en avklaring når det gjelder utforming og profil av lederstillinger på følgende områder:

- Lederansvar og hvordan det bør profileres innen den kirkelige organisasjon
- Utforming av og profil for stilling for daglig ledelse på vegne av demokratisk valgte styringsorgan på ulike nivåer
- Krav til ledelseskvalifikasjoner – sett i forhold til ulike ledelsesfunksjoner / nivå
- Plattform og rammer for pastoral ledelse i soknet
- Plattform og rammer for kirkefaglige ledelsesfunksjoner
- Forholdet mellom biskopens tilsyn, ledelse og arbeidsgiveransvar
- Utnevning og valg av biskoper, forhold til kirkemøtet, etc.

1. Videre arbeid med alternative modeller

I tillegg til de punkter som er eksplisitt nevnt i Kirkerådets vedtak, kan det være grunn til å legge planer for det videre arbeid med alternative modeller eller organisatoriske hovedvalg for fremtidig kirkeordning. Gjennom utredningsarbeidet ”Kjent inventar i nytt hus” og debatten som har fulgt etter at dette materialet ble lagt frem, har det utkrystallisert seg vurderinger og posisjoner som bør reflekteres i et videre arbeid med ordninger. For det første må utredningens modell fanges opp med hovedansvar og løsningsforslag som denne fremmer, eventuelt med de modifikasjoner som måtte være tjenlig for å styrke den som alternativ. I tillegg bør det tegnes ut en eller flere modeller som fanger opp alternative tilnærminger til fremtidig organisering. I valget av modeller som skal konkretiseres, vil det være vesentlig å ta utgangspunkt i de synspunkter som kommer frem gjennom den pågående refleksjonsprosessen. Som ledd i det videre arbeid med modeller, bør det inngå refleksjoner knyttet til følgende områder:

- Kirketeologiske premisser og konsekvenser for utformingen av kirkeorganisasjonen
- Hva slags myndighets- og ledelsesfunksjoner er vesentlig for soknet sett i relasjon til øvrige organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå
- Hva er egnete organisatoriske enheter lokalt (forholdet mellom sokn og samarbeidsområder, prosti, etc.)
- Organisering av arbeidsgiveransvaret og alternative modeller for ledelse og ledelsesfunksjoner

- Valg og videre utredning av modeller på grunnlag av innspill som foreligger etter refleksjonsprosessen.
 - A
 - B
 - C

12. Økonomiske/administrative konsekvenser

Dette dokumentet berører primært valg for saksutredningsprosessen i forkant av Kirkemøtet. Det skjer innenfor vedtatte budsjett. Saksframlegget avdekker samtidig behov for en rekke utredninger. Det vil bli vurdert i forbindelse med arbeidet med budsjettet for 2013.