



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 64/11; KR 39/12; KR 59/12; BM 41/11; BM 31/12

Saksdokumenter

KR 03.1./13

Dok.dato	Tittel	Dok.ID
18.01.2013	Refleksjonsinnspill sammendrag 160113.docx	90373

Ny kirkeordning 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), og deretter annengangsbehandling i desember 2012 (KR 51/12).

Kirkerådets vedtak 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 arbeide videre med dokumentet i tråd med Kirkerådets vedtak KR 39/12 og drøftingene på Kirkerådets møte.
2. Kirkerådet ber om at det fram mot Kirkemøtet i 2013 arbeides med
 - overdragelse av det statlige arbeidsgiveransvaret til kirkelige organ, herunder økonomiske og administrative konsekvenser.
 - Den norske kirke som rettssubjekt
 - sammendrag av innspill fra refleksjonsprosessen
3. Det må arbeides videre med:
 - Rapport om erfaringer med nåværende kirkeordning
 - En gjennomgang av ledelse i en endret kirkeordning. Denne gjennomgangen må særlig belyse forståelsen av tilsynet

- En utredning om økonomiske og administrative konsekvenser av en ny kirkeordning.

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).

Kirkemøtet i 2013 skal ikke vedta en ny Kirkeordning. I forhold til politiske myndigheter gir Kirkeforliket rammer for hvilke områder innen ny Kirkeordning som blir behandlet i løpet av inneværende Stortingsperiode. Som saksutredningen viser går Kirkens krav til en ny Kirkeordning vesentlig lenger enn det Kirkeforliket legger grunnlag for. I behandlingen på Kirkemøtet 2013 foreslås grunnlag og føringer for etablering av rettssubjekt for Den norske kirke og overføring av arbeidsgiveransvar for prester, biskoper, ansatte ved bispedømmerråd og ved de sentralkirkelige råd. Kirkemøtet legger opp til det utviklingsarbeid som naturlig følger Kirkeforlikets utløp i nåværende Stortingsperiode.

Saken til Kirkemøtet i 2013 henger nært sammen med den videre behandling i Kirkemøtet 2014 og de kommende år. Forslag til en ny Kirkeordning må utvikles og parallelt med dette må det arbeides med en ny Kirkelov. Det endelige forslag til ny kirkeordning må konsekvensutredes og sendes på høring. På denne bakgrunnen kan Stortinget vedta en ny Kirkelov og Kirkemøtet vedta en ny kirkeordning.

Til tredjegangs behandling er dokumentet videreutviklet i tråd med drøftingen på Kirkerådets møte i desember. Til denne behandlingen foreligger en gjennomgang av den omfattende refleksjonsprosessen om kirkeordningen. 730 menigheter og fellestråd pluss en rekke andre instanser har levert innspill på refleksjonsprosessen.

Saksframlegget anbefaler en trinnvis utvikling av Kirkeordningen, hvor etableringen av rettssubjekt for Den norske kirke er første skritt. Dette legger grunnlag for overføring av ansvar for den geistlige tjeneste fra staten til kirken sentralt.

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. Dette kommer til behandling på senere Kirkemøter.

Forslag til vedtak

I

1. Kirkerådet oversender sak om Kirkeordning etter 2013 til behandling i Kirkemøtet.
2. Kirkerådet vil takke alle som har deltatt i refleksjonsprosessen i 2012. Kirkerådet vil også takke alle de rådsorganer, kirkelige organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner som har sendt innspill til det videre arbeid med kirkeordning.
3. Med tanke på Kirkemøtet 2014 og senere må det arbeides videre med:
 - a) Rapport om erfaringer med nåværende kirkeordning
 - b) En utredning om ledelse i en endret kirkeordning. Denne gjennomgangen må særlig belyse forståelsen av tilsynet
 - c) En gjennomgang av nasjonale og regionale organers ansvar og oppgaver i en ny kirkeordning, og deres forhold til hverandre.
 - d) En plan for videre arbeid med Kirkeordningen

II Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å gjøre følgende vedtak:

1. Kirkemøtet ber om at det etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke
2. Kirkemøtet ber om at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten overdras til dette rettssubjektet. De sentrale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer (jf Kirkemøtets høringsuttalelse, sak KM 10/11).

Saksorientering

Innholdsoversikt

DEN NORSKE KIRKE Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd.....	1
1.1.1 Sted, dd.-dd. mnd åååå.....	1
Ny kirkeordning etter 2013.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
Sammendrag	1
Forslag til vedtak.....	3
Saksorientering	4
Innholdsoversikt.....	4
1 Bakgrunn for saken og et kort historisk riss	5
2 Kirkeforståelse og kirkeordningen.....	7
2.1 Grunnlaget i skrift og bekjennelse	7
2.2 Kirken som fellesskap	8
2.3 Kirken som folkekirke.....	9
2.4 Sentrale dimensjoner ved kirkens organisering	9
2.5 Soknets rolle i kirkeordningen	10
2.6 Grunnlovsendingene og kirkeforståelsen.....	10
2.7 Kirkeordningens demokratiske karakter	11
2.8 Samvirke mellom preste- og biskoptjenesten og rådsstrukturen.....	12
3 Den nye situasjonen etter grunnlovsendingene	13
3.1 En forfatningsreform	13
3.2 Forliket og tiden etter 2013	14
3.3 Vurdering av situasjonen etter grunnlovsendingene.....	15
4 Utvikling av Den norske kirke som trossamfunn i forhold til arbeidet med statens religionspolitikk	17
5 Prosess og målsetting for arbeidet med ny kirkeordning.....	18
6 Rettssubjekt og arbeidsgiveransvar i en ny kirkeordning.....	20
6.1 Rettssubjekt i Den norske kirke	20
6.1.1 Nåværende Kirkeordning.....	22
6.1.2 Fremtidige ordning for Den norske kirke	23
6.1.3 Fremtidig kirkeordning: Eksempel 1. To rettssubjekt: soknet og Den norske kirke. 24	
6.1.4 Fremtidig kirkeordning: Eksempel 2. To rettssubjekt: soknet og Den norske kirke. 25	
6.1.5 Fremtidig kirkeordning: Eksempel 3. To rettssubjekt: soknet og Den norske kirke. 25	
6.1.6 Fremtidig kirkeordning: Eksempel 4 og 5 – Ett rettssubjekt	26
6.1.7 Rettssubjekt og virksomhetsoverdragelse.....	27
6.1.8 Vei videre for etablering av rettssubjektet Den norske kirke	28
6.2 Overføring av ansvar for oppgaver og arbeidsgiveransvar (virksomhetsoverdragelse) for den geistlige tjeneste.....	29
6.2.1 Arbeidsgiveransvar i dagens rettstilstand.	30

6.2.2	Organisering av arbeidsgiverspørsmål.....	31
6.2.3	Overdragelse av arbeidsgiveransvar	32
6.2.4	Sentrale problemstillinger knyttet til virksomhetsoverdragelse:	33
7	Drøfting av sentrale temaer i lys av et nytt rettssubjekt og overdragelse av oppgaver og arbeidsgiveransvar (virksomhetsoverdragelse).....	36
7.1	Fokus på soknet.....	37
7.2	Størrelse på sokn og fellesråd.....	37
7.3	Forholdet mellom menighetsråd og fellesråd.....	38
7.4	Forholdet til kommunen	39
7.5	Antall forvaltningsnivå.....	40
7.6	Felles arbeidsgiveransvar	41
7.7	Arbeidsgiveransvar og ulike arbeidssteder	43
7.8	Relasjonen mellom nasjonale og regionale organer.....	43
7.9	Ledelse i Den norske kirke.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
8	Videre utredningsarbeid.....	44
8.1	Evaluering av endringer som følge av kirkeloven av 1996.....	44
8.2	Forsøk og utviklingsprosesser	45
8.3	Arbeidsgiver- og arbeidstakerforhold	45
8.4	Utviklingstrekk.....	46
8.5	Evaluering av prostereformen	46
8.6	Økonomiske og administrative konsekvenser av en ny kirkeordning	46
8.7	Gjennomgang av ledelse i en endret kirkeordning - med særlig vekt på tilsynets funksjoner	47
8.8	Videre arbeid med alternative modeller	48
9	Oppsummering og anbefaling.....	48
10	Økonomiske/administrative konsekvenser	50

1 Bakgrunn for saken og et kort historisk riss

Den norske kirkes organisasjon og struktur har utviklet seg gradvis. De siste hundre årene har reformarbeidet i Den norske kirke vært opptatt av lekfolkets rolle og oppbyggingen av kirkens styringsorganer. Menighetsråd ble etablert i 1920, bispedømmeråd i 1933, Kirkeråd i 1969, Kirkemøte i 1984 og Kirkelig fellesråd ble lovfestet i 1996. Dette er organer som kirken har arbeidet for å få på plass i mange år, før de endelig ble opprettet av Stortinget. Kirkeloven av 1996 medførte en betydelig selvstendigjøring av soknet i forhold til kommunen ved at soknet ble eget rettssubjekt. Kirkens organisering og forholdet til staten har vært utredet en rekke ganger fra 1970-tallet og fram til i dag, og det har vært gjennomført flere brede høringer: I 1970 oppnevnte Stortinget et utvalg for å vurdere det statskirkelige systemet i sin helhet. NOU 1975:30 *Stat og kirke* foreslo en overgang til en selvstyrt folkekirke, men et flertall av høringsinstansene ønsket fortsatt å beholde statskirken. I 1980 kom Stortingsmeldingen om *Stat og kirke*. Den ble etterfulgt av reformer som sikret kirken større grad av selvstyre. Lovendringer gjorde at Kirkemøtet ble etablert (1984), og at tilsettingsmyndighet for prester ble lagt til bispedømmerådet (1989). NOU 1989:7 *Den lokale*

kirkes ordning utredet forholdene på det lokale nivået og førte til ny kirkelov og gravferdslov i 1996. Kirkelig fellesråd ble lovfestet i alle kommuner.

Kirkerådet oppnevnte i 1998 et utvalg ledet av Trond Bakkevig til å utrede forholdet mellom staten og kirken. Utredningen *Samme kirke – ny ordning* kom i 2002 og var gjenstand for bred høring (Bakkevig I). Hovedkonklusjonen fra utredningen var at statens oppgave var å føre en aktivt støttende religionspolitikk og legge til rette for en likestilling mellom trossamfunn. Gjennom en ny kirkeordning skulle Den norske kirke gis et nytt rettsgrunnlag med tydelig selvstendighet i kirkens forhold til staten. Gjønnnesutvalget, oppnevnt av regjeringen i 2003, la fram utredningen NOU 2006:3 *Staten og Den norske kirke*. Her ble flere av konklusjonene i Bakkevigutredningen fulgt opp. Formålet med utredningen var å gi grunnlag for å vurdere om statskirkeordningen skulle videreføres, reformeres eller avvikles. Utvalgets flertall gikk inn for at gjeldende statskirkeordning burde oppheves, men at kirken fortsatt skulle ha en viss tilknytning til staten gjennom bestemmelser i en egen kirkelov.

Våren 2008 leverte Demokratiutvalget innstillingen *Styrket demokrati i Den norske kirke* (Bakkevig II). Utvalget som var nedsatt av Kultur- og kirke departementet i samarbeid med Kirkerådet, leverte viktige premisser til det som senere er kjent som «kirkeforliket». Kirkeforliket var inntatt i St.meld. nr 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*. Kirkeforliket har varighet ut 2013.

Endringene i grunnloven ble vedtatt i Stortinget 21.mai 2012. Dette var en viktig milepæl i Den norske kirkes historie. For staten medfører dette at Kongens særskilte kirkestyre ble avvirket. Det skal ikke lenger avholdes kirkelig statsråd og særskilte krav om medlemskap for statsråder og sentrale embetsmenn ble fjernet. Staten skal ikke lenger drive religiøs virksomhet, men understøtte Den norske kirke som folkekirke, og andre tros- og livssynssamfunn på linje med den. Den norske kirke vil etter dette måtte forholde seg til en stat som ikke er konfesjonsbundet. For kirken medførte dette i første omgang at biskoper og proster ikke lenger utnevnes av Regjeringen (kirkelig statsråd), men tilsettes av kirkelige organer. De nødvendige endringer i kirkeloven på disse punktene ble foretatt samtidig med grunnlovsendringene 21.mai 2012.

Endringene i grunnloven gir grunnlag for endringer i Den norske kirkes ordninger. Kirkemøtet har i sin behandling av Kirkeforliket pekt på dette som en nødvendighet. Etter oppdrag fra Kirkerådets direktør la en arbeidsgruppe fram utkast til hvordan en kirkeordning (regeltekst gitt av Kirkemøtet) kan se ut etter utløpet av Kirkeforliket (etter Stortingsvalget 2013). Arbeidsgruppen (Bakkevig III) utredet blant annet flere mulige modeller for kirkens organisering. Utredningen *Kjent inventar i nytt hus (2011)* har vært gjenstand for en rekke åpne møter og innspill.

Arbeidsgruppen har levert et forslag til fullstendig kirkeordning. Arbeidet utgjør et viktig ressursmateriale for den videre prosessen. Det foreligger også annet ressursmateriale, blant

annet fra KA, *Fremtidig organisering av arbeidsgiveransvaret i kirken* (2008), fra Presteforeningen, *Ledelse i folkekirken* (2011), *Inter Collegas* 4/12, og Andreas Aarflot og John Egil Bergems bok *Mot en selvstendig folkekirke* (2007). KA har i tillegg utgitt ressursheftet *Fremtidig Kirkeordning med særlig fokus på den lokale kirke* (2012). De nyere utredningene som er omtalt her, er tilgjengelige via nettstedet www.kirken.no/kirkeordning.

Den utvikling som har skjedd gjennom en lang rekke kirkelige reformer, nå senest gjennom den forfatningsreform grunnlovsendringene er uttrykk for, aktualiserer et tilbakevendende tema innen reformbevegelsen og i en rekke kirkemøtebehandlinger: Det har vært 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 har fått sitt demokratiske mandat gjennom kirkelige valg og ikke ledes av Statens politiske organer.

2 Kirkeforståelse og kirkeordningen.

Kirkemøtet har gjennom flere vedtak og uttalelser gitt uttrykk for Den norske kirkes kirkeforståelse. Disse vedtak og uttalelser er grunnleggende for Kirkemøtets arbeid med ny kirkeordning. Det vises særlig til sak KM 11/88 om «Embete og råd», sak KM 9/02 om utredning «Samme kirke – ny ordning» og til kirkeforståelsen som grunnlag for Gjønnes-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». Også utredningen «Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke» som ble behandlet av Kirkemøtet i 2001 (KM 8/2001) er et viktig ressursmateriale. Denne omfattende behandlingen av kirkeforståelse i lys av arbeidet med kirkeordning legger en plattform for det videre arbeidet med kirkens ordninger.

2.1 Grunnlaget i skrift og bekjennelse

Det er en utbredt forståelse blant de lutherske kirkene at kirkeordningen i stor grad er et spørsmål om hensiktsmessighet. 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. Det tilsier at hensynet til kirkens sentrale oppgaver og de rammer som nasjonens lovverk setter, er viktige elementer i formingen av kirkens framtidige organisasjon.

Kirkeordningen skal i første rekke 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 og 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. En kirkeordning skal etablere ordninger som regulerer ansvar og myndighet mellom organer og tilsatte, samt regulere samhandling om oppgaveløsningen.

2.2 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 menigheten bærer et helhetlig ansvar for oppdraget med evangeliet, er den ikke å forstå bare som passiv og mottakende. Når Det nye testamente kaller kirken for *Kristi kropp*, understrekes kirkens egenart som et mangfoldig fellesskap, lokalt og universelt, hvor hvert medlem er en verdifull del av helheten. 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 underbygger forståelsen av kirken som et tjenende fellesskap, som et mangfoldig økumenisk fellesskap lokalt og internasjonalt, og som et fellesskap av tjenester som deler på ansvar og innflytelse i utførelsen av oppdraget.

Fellesskapspektivet understreker også at kirkens organisasjon består av både ansatte og frivillige. Frivilligheten utgjør flere tusen årsverk i kirken og kirkens framtidige organisasjon må legge til rette for 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.

2.3 Kirken som folkekirke

I den nye paragraf 16 i Grunnloven heter det om Den norske kirke:

Den norske kirke, en evangelisk-luthersk Kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten.

Paragrafen tydeliggjør for det første at Den norske kirke er en evangelisk-luthersk kirke. Dette innebærer en konfesjonell bestemmelse av kirken som en luthersk kirke.

For det andre fremhever paragrafen at kirken "forbliver Norges Folkekirke». Uttrykket «forbliver» understreker kontinuitet i forholdet mellom kirke og folk uavhengig av den endring som har skjedd i statsforfatningen gjennom grunnlovsendringene 21. mai 2012. Uttrykket «Norges Folkekirke» kan tolkes i ulike retninger. Følgende dimensjoner betegnes ofte som byggesteiner i forståelsen av folkekirkebegrepet:

- Kirken er landsdekkende og skal være tilstede i alle deler av landet.
- Kirken er «åpen»/ «alminnelig» og må ivareta mangfoldet.
- Dåp er eneste medlemskriterium i kirken.
- Kirken er en demokratisk organisasjon.

2.4 Sentrale dimensjoner ved kirkens organisering

De tre begrepene *kongregasjonal*, *synodal* og *episkopal* har ofte vært brukt for å karakterisere hvordan kirkesamfunn har valgt å organisere seg. Begrepene har historiske og teologiske røtter. Om Den norske kirke kan det fremheves sentrale elementer fra alle tradisjonene:

Den lokale menighet har det grunnleggende ansvar for og innflytelse over virksomheten lokalt. Kirken er derfor *kongregasjonal*. Den er også *synodal* fordi det finnes regionale og nasjonale valgte organer som sørger for en overordnet styring og samhandling menighetene imellom. Den er dessuten *episkopal* fordi det både er en bispetjeneste med særskilt tilsynstjeneste og en prestedtjeneste med et særlig pastoralt ledelsesansvar med ansvar for forkynnelse, lære og sakramentsforvaltning. Den norske kirke har i sin kirkeordning søkt å ivareta sentrale anliggender ved alle disse tre dimensjonene – kongregasjonal, synodal, episkopal – ved kirkens organisering.

Målet med en fremtidig organisering er å gi best mulig vilkår for en levende og 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 elementer i kirkeordningen kan ses som karakteristisk for norsk kirketenkning. 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 de siste tiår har det ikke vært reist kritiske spørsmål omkring disse prinsippene. Bispemøtet har allikevel i BM-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 frem mot Kirkemøtet 2014. Kirkens nasjonale ledelse og forholdet mellom ulike nasjonale organer må utredes med tanke på senere Kirkemøtebehandling.¹

2.5 Soknets rolle i kirkeordningen

I Kirkemøtets tidligere behandlinger av en framtidig kirkeordning er soknets rolle sterkt understreket. Dette har dels blitt begrunnet i at kirkeordningens fokus må være å legge til rette for den virksomhet som skjer lokalt. Det ligger også et teologisk perspektiv ut fra CA artikkel VII : *Men kirken er forsamlingen av de hellige, der evangeliet blir lært rent og sakramentene forvaltet rett.* Den lokale menighet er teologisk forstått den primære og egentlige form for kirke.

I tidligere Kirkemøtebehandlinger ser vi dette perspektivet uttrykt blant annet slik:

- «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 grunnlovsendingene, må bli eget rettssubjekt», (sak KM 10/08 pkt 6).
- Grunnlovsendingene og kirkeforståelsen

¹ Sist dette ble gjort var i 2001 da en arbeidsgruppe fikk i oppdrag å utrede «indrekirkelige» myndighetsforhold i Den norske kirke. Arbeidet førte fram til utredningen: «Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke, Kirkerådet mai 2001. Utredningen ble behandlet på Kirkemøtet i 2001, KM 8/01.

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.

Arbeidet med ny kirkeordning og endringene i grunnloven 21.mai 2012 aktualiserer flere sentrale problemstillinger for kirkeforståelsen:

Spørsmålet om overføring av arbeidsgiveransvar for den geistlige tjeneste reiser spørsmål om kirkens synodale og kongregasjonale elementer.

- Hvilke organer skal bli arbeidsgivere for presteskapet?
- Hvordan etablere ett felles arbeidsgiveransvar i Den norske kirke?
- Hvor skal de oppgaver som har vært forvaltet av kirkedepartementet overføres? Hvilke myndighet og oppgaver skal ligge til soknet/ organ for soknet og hvilke skal ligge på regionale og nasjonale organer?
- Hvordan knytte sammen ledelse av prestatjenesten og ledelsen av kirken lokalt?
- Hva innebærer en eventuell flytting av arbeidsgiveransvar fra biskop til andre organer for biskopenes tjeneste i kirken og tilsynsfunksjonene?

De føringer som Kirkemøtet har lagt for en fremtidig kirkeordning når det gjelder *prestatjenestens – 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).

2.6 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 avviklet. Det videre arbeid med kirkeordning og kirkelig organisering må tematisere denne spørsmålsstillingen.

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. Gjennom valgordningene skal den demokratiske legitimitet sikres. 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. Alle tilsetninger skal forankres i kirkens demokratiske organer. I utarbeidelsen av ny kirkeordning vil det også være viktig at den demokratiske strukturen gir basis for reell utøvelse av myndighet til de valgte organer.

Forholdet mellom det episkopale og synodale/kongregasjonale aktualiserer sentrale problemstillinger som:

- Demokrati som basis for kirkelige valg og kirkelige organer
- Preste- og bispetjenestens representasjon og rolle i de valgte organer
- Bispetjenestens selvstendige oppgaver og ansvar
- Forståelsen av det pastorale ledelsesansvaret sett i forhold til den daglige ledelse i og av menigheten.

2.7 Samvirke mellom preste- og biskoptjenesten og rådsstrukturen

Forholdet mellom de valgte organer og prestatjenesten 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. Prestetjenesten sitter i soknets organer for å «utøve et pastoralt lederansvar og bidra til strategisk og åndelig ledelse i og av menighet» - slik tjenesteordning for menighetsprester uttrykker det. Presten er som medlem av det valgte organ dessuten forpliktet på å ivareta at organet løser sine oppgaver på best mulig måte. Biskopen og en prest er medlem av bispedømmerrådet, og rådet er ikke beslutningsdyktig uten at biskopen er til stede. Biskopen har møterett i alle organer. Biskopene sitter i Kirkemøtet. Kirkerådet består av 15 medlemmer, hvorav preses og fire prester. Slik er preste- og biskoptjenesten vevd sammen med de valgte organer i dagens kirkelige forvaltningsstruktur.

De valgte organer representerer dermed den *samlede styringskompetanse* i kirken. *Samvirke* brukes derfor om deres funksjon i de valgte organer. Det synes ikke aktuelt å endre prinsippene bak sammensetningen av de valgte kirkelige organer. Disse prinsipper har ligget til grunn for vedtak og utredningsarbeid de siste 25 årene og hovedtrekkene fra denne tenkningen videreføres. I en senere gjennomgang av de sentrale organenes rolle i forhold til hverandre vil dette problemfeltet bli belyst.

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.

3 Den nye situasjonen etter grunnlovsendringene

3.1 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 bemerket 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 tilsetningsmyndighet for proster til bispedømmerrådet (§ 23), for biskoper til Kirkerådet (§ 24), Kirkemøtets myndighet ble tydeliggjort (§ 24) og saksbehandlingen i læresaker presisert (§§ 27 og 38). Stortingets anmodningsvedtak om mulige lovendringer i kirkeloven våren 2013 medfører at Kirkemøtet 2013 også vil behandle en egen sak om dette.

Departementet har understreket at kirkeforliket åpner for flere 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 en 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 eventuelt kan tas opp til fornyet drøfting.

Kirkemøtet har i flere saker fremhevet kirkens ståsted i flere av de spørsmål som forfatningsreformen aktualiserer:

- Den norske kirke må forankres i en kortfattet rammelov vedtatt av Stortinget.
- Den norske kirke må bli eget rettssubjekt.
- Kirkemøtet må få myndighet til å fastsette kirkeordningen.
- Kirkemøtet må få myndighet til å vedta kirkelige regelverk.
- Arbeidsgiveransvaret for prester, proster og biskoper må overføres til kirkelige organer, og at et fremtidig felles arbeidsgiveransvar for tilsatte i Den norske kirke skal vurderes.
- Kirkerådet og bispedømmerådene må ikke lenger være statlige forvaltningsorganer.

3.2 Forliket og tiden etter 2013

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. Innen forliksperioden setter avtalen tydelige begrensinger i forhold til temaer som har vært sentrale i Kirkemøtets arbeid med kirkens fremtidige ordninger. Blant annet fastholdes det at Den norske kirke i forliksperioden ikke skal bli eget rettssubjekt, at presteskapet

fortsatt skal være statstjenestemenn, og de regionale og sentralkirkelige råd fortsatt vil være organer i statsforvaltningen og de tilsatte skal være statstjenestemenn.

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

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)

3.3 Vurdering av situasjonen etter grunnlovsendringene

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 bl.a. gjennom myndighet til å fastsette tjenesteordningene. Dette innebærer i praksis at den geistlige tjeneste reguleres av et statlig organ som ikke lenger er forpliktet på den Den norske kirkes lære og bekjennelse siden grunnlovsbestemmelsene er opphevet/endret. I tråd med Kirkemøtets behandling i sak 10/11 er det ikke lenger krav om kirkemedlemskap for statsråden og departementets embetsmenn. Dette tydeliggjør at gjeldende rettsordning for Den norske kirke kun kan ha en midlertidig karakter. Statens legitimitet som kirkestyre er radikalt svekket.

Endringene i statens forfatning gjennom grunnlovsendringene nødvendiggjør en 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.

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 utstyres 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 (Proposisjon 71 L) – 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 lagt til grunn fra 1984 og frem til i dag; Stortinget tillegger Kirkemøtet myndighet gjennom bestemmelser i kirkeloven, eller Kongen delegerer deler av sin myndighet til Kirkemøtet. 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 (dvs. rett til selv å bestemme ordninger) 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 uttrykker både en forståelse av at en ny kirkeordning må utvikles i dialog med politiske myndigheter, samt en utålmodighet etter å gjennomføre disse endringene.

Ny § 16 i Grunnloven fastsetter om Den norske kirke at *Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsettes ved Lov* – dvs at det er Stortinget som i konstitusjonell forstand har normgivningskompetansen i Den norske kirke. Etter avviklingen av Kongens særskilte kirkestyre gjennom grunnlovsendringene 21. mai 2012, 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:

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 knyttet etableringen av Den norske kirke som rettssubjekt til det at Den norske kirke selv skulle gis normgivningskompetanse og at denne myndigheten skulle legges til Kirkemøtet. De nevnte Kirkemøtene har også knyttet disse anliggender sammen med behovet for en fullstendig gjennomgang av Kirkeloven.

Departementet har igangsatt to evalueringsprosesser som har relevans for arbeidet med ny kirkeordning:

- Våren 2013 kommer en evaluering av prostereformen.
- Statsbudsjettet for 2013 varsler en rapport om sider ved Kirkeloven av 1996. Det er uavklart når denne rapporten vil foreligge.

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

8.januar 2013 avgav Stålsett-utvalget sin innstilling. Utvalget hadde 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 utredes som grunnlag for statens

religionspolitikk.⁴

Utredningen reiser en rekke problemstillinger som er viktige i forhold til videreutviklingen av Den norske kirkes ordning⁵. Følgende punkter er særlig relevante for denne saken:

- likebehandling av trossamfunn
- et trossamfunns rettigheter i forhold til egen rettslig handleevne
- gravferdsordningen
- valgordninger

Sekretariatet arbeider med utredningen og dette kapittelet vil ferdigskrives i lys av denne gjennomgangen.

5 Prosess og målsetting for arbeidet med ny kirkeordning

Kirkeforliket og grunnlovsendringen er et stort skritt som legger grunnlag for utviklingen av en ny kirkeordning for Den norske kirke. Både forarbeid og dokumentene for forfatningsreformen legger opp til at disse endringene følges av en langt mer omfattende endring i kirkeordningen. Omstillingsprosesser er ofte forbundet med uro og usikkerhet. Det vil være avgjørende viktig at det arbeides bevisst med folkeopplysning, personalomsorg, lederoppfølging og informasjon til råd og utvalg for å gjøre denne prosessen så god som mulig.

Fra tidligere høringer om kirkeordningen vet vi at slike endringer reiser en rekke spørsmål hos kirkens medlemmer. Spørsmål som «må jeg melde meg inn i kirken igjen?», «blir kirken min en annen?», gir noen antydninger på de problemstillinger som mange mennesker reiser når kirkens ordninger skal endres. Det er viktig å ledsage kirkeordningsprosessen med en kommunikasjonsplan.

Samlet har kirken i overkant av 7000 ansatte. Endringen av kirkeordningen vil berøre mange grupper av ansatte. Noen av scenariene innebærer at alle stillinger og alle kirkelige råd blir direkte berørt og at de aller fleste kirkeansatte må knyttes til nye arbeidsgivere. Uansett vil avviklingen av Kongens særskilte kirkestyre og etablering av

⁴ 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

⁵ Utredningen, «Det livssyns åpne samfunn», NOU 2013:1 kan hentes på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/nouer/2013/nou-2013-1.html?id=711212>

Den norske kirke som rettssubjekt få konsekvenser for presteskapet, biskoper og ansatte i bispedømmerådene og i de sentralkirkelige råd. Slike endringsprosesser stiller høye krav til bestemmende myndigheter, ansatte og det kirkelige lederskap.

Kirken trenger medarbeidere som tar ansvar som frivillige i menighetsarbeid og i rådsstrukturen. Kirken trenger kompetente medarbeidere i alle stillinger. Det blir viktig å lede endringen av kirkeordningen slik at dette engasjementet videreføres og økes. Kirken er avhengig av å være en attraktiv arbeidsplass. I denne endringsfasen må det være et sterkt fokus på å beholde kirkelig ansatte og bidra til at kirken har et godt omdømme som arbeidsplass. Som et ledd i dette reises det en egen sak til Kirkemøtet i 2014 om Den norske kirke som arbeidsplass.

Masterplan

Informasjon og forutsigbarhet er to av kjennetegnene for en god omstillingsprosess. Det må utvikles en masterplan som beskriver de enkelte fasene i denne omstillingen og setter dem i forhold til hverandre. Det innhentes erfaringer fra tidlige omstillinger fra statlig sektor og andre sammenlignbare prosesser. Gjennom utarbeidelsen av en slik plan vil viktige problemstillinger bli identifisert og satt inn i et system som bidrar til oversikt og planlegging.

Kommunikasjonsplattform

Med en så omfattende endring i kirkens organisasjon må det igangsettes et arbeid med å legge en kommunikasjonsplattform for omstillingsprosessen. I og med at en stor del av kirkens 7000 ansatte vil bli berørt og at endringene også berører forholdet mellom kirken og kirkens medlemmer vil det settes høye krav til kommunikasjonsarbeidet i denne prosessen.

Omstillingsmål

Det bør etableres tydelige mål og kjennetegn for denne omstillingsprosessen. Dette kan formuleres slik av Kirkemøtet:

1. Mål for en ny kirkeordning

Kirkens organisasjon skal legge til rette for hensiktsmessig arbeidsdeling og ledelse, sikre engasjement og tjene livet i menighetene

2. For omstillingsprosesser i kirken er følgende mål retningsgivende:

- Omstilling skal kjennetegnes av involvering og delaktighet
- Omstilling skal sikre avklaring av ansvar og oppgaver som grunnlag for en hensiktsmessig organisering

- Omstilling skal ha et fokus på å finne balanse mellom tillit, stabilitet og utfordring i forhold til kirkelige arbeidstakere
- Omstillingen skal styrke kirkemedlemmenes forhold til kirken
- Omstillinger skal bidra til at kirken fremstår som en attraktiv arbeidsgiver.
- Omstilling skal bidra til sikring av balanse mellom kontinuitet og fornyelse

6 Rettssubjekt og arbeidsgiveransvar i en ny kirkeordning

En overføring av ansvar for de kirkelige oppgaver som i dag fortsatt er statens ansvar, aktualiserer hvor dette ansvaret kan overføres, forankres og forvaltes innen Den norske kirke som et selvstendig trossamfunn. Da soknet i 1996 ble opprettet som rettssubjekt, overtok soknet et ansvar som tidligere hadde ligget i kommunen. På samme måte kan et kirkelig rettssubjekt overta et ansvar som statens oppgaver kan overføres til, forankres i og forvaltes av.

6.1 Rettssubjekt i Den norske kirke

Den lokale kirke var inntil kirkeloven av 1996 både en del av den kommunale forvaltning og ivaretok selvstendige kirkelige oppgaver i menighetene. Kirkeloven av 1996 opprettet soknet som selvstendig rettssubjekt for å forvalte eierskap til kirker, forvalte økonomi og stillinger. Her overtok soknet oppgaver som tidligere hadde ligget i kommunen. Det er opprettet en egen kode for trossamfunn som rettssubjekter. Fellesråd og mange menigheter er registrert i Brønnøysundregisteret under denne koden. Bispedømmerådene og de sentralkirkelige råd samt biskoper og presteskap var og er en del av statsforvaltningen og er derved knyttet til rettssubjektet staten.

Det har vært et krav fra kirken om at Den norske kirke skal opprettes som eget rettssubjekt. I «kirkeforliket» heter det i 2.2 :

Den norske kirkes organisering og virksomhet skal fortsatt reguleres ved en egen kirkelov, uten at kirken defineres som eget rettssubjekt.

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.

Det er naturlig å vurdere spørsmålet om rettssubjekt 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 i arbeidet med kirkens ordninger 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 også ses i sammenheng med den videre utvikling av religionspolitikken og en rettslig forståelse av religionsfrihetens kollektive dimensjoner. Grunnlovens paragraf 16 bruker begrepet «likebehandling av trossamfunn». Ut fra dette er det et relevant krav at også trossamfunnet Den norske kirke registreres som trossamfunn.

En rettslig selvstendighet med tilhørende rettslig handleevne ble etablert for soknet gjennom kirkeloven i 1996. Soknets selvstendighet er gjennom kirkelovens bestemmelser begrenset. Det er to organer for soknet: menighetsråd og kirkelig fellelsråd.

Spørsmålet som gjenstår er hvordan rettslig selvstendighet kan etableres også for kirken sentralt som uttrykk for en selvstendig stilling som trossamfunn. 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

Det kan tegnes flere modeller med rettssubjekter på flere nivåer i en framtidig kirkeorganisasjon. De eksempler som tegnes nedenfor er ment å eksemplifisere enkelte av alternativene. Gjennom regelverk/kirkeordning vedtatt av Kirkemøtet kan ulike hensyn balanseres og legge til rette for en organisasjon med et avklart forhold mellom 3 forvaltningsnivåer.

6.1.1 Nåværende kirkeordning

Før kirkeloven av 1996 var kirkeordningen delt i et kommunalt ansvarsområde og et statlig ansvarsområde. Loven opprettet kirkelig fellesråd som organ for soknet og soknet ble eget rettssubjekt. Geistligheten, bispedømmerådene og de sentralkirkelige råd forble en del av statsforvaltningen.

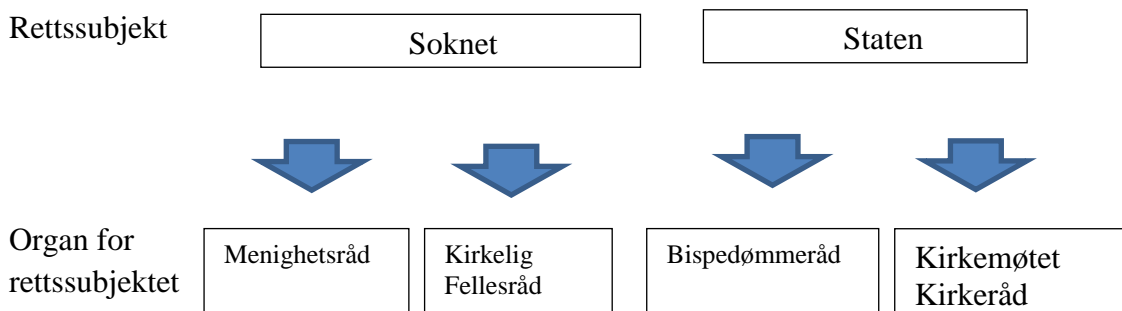
Den norske kirke består med dette av to virksomhetsområder og arbeidsgiverlinjer. Kirkens demokratiske struktur er bygd opp med tre demokratiske nivåer: sokn, bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Det lokale rettssubjektet soknet representeres ved to organ, menighetsrådet og kirkelig fellesråd. Menighetsrådets ansvar er «negativt avgrenset» i kirkeloven. Det vil si at menighetsrådet har ansvar for det som kirkeloven ikke uttrykkelig legger til andre organ å bestemme.

Menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, dømte gis dåpsopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet. Menighetsrådet har ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet. Menighetsrådet har ansvar for denne del av virksomheten i soknet og utøver den på selvstendig grunnlag. Prestetjenesten har ansvaret for gudstjenester og kirkelige handlinger – og øvrige oppgaver som fremgår av tjenesteordning for menighetsprester. Prestetjenesten utøves på selvstendig grunnlag og er ikke underlagt menighetsrådet. På en rekke områder griper disse ansvarsområdene over hverandre, som for eksempel at det er menighetsrådet som vedtar lokal grunnordning for gudstjenesten.

Kirkelig fellesråd skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene, utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen, fremme samarbeid mellom menighetsrådene og ivareta soknenes interesser i forhold til kommunen. Kirkelig fellesråd er også ansvarlig for opprettelse og nedleggelse av stillinger som lønnes over fellesrådets budsjett.

Den geistlige virksomhet, bispedømmene og de sentralkirkelige organer er fortsatt en del av statsforvaltningen. Kirkelige organer regionalt og sentralt har fått delegert økt myndighet fra staten, og er formelt en del av statsforvaltningen. Bispedømmerådene og Kirkemøtet har samtidig på en rekke områder en selvstendig rolle i kraft av å være demokratiske organer på vegne av Den norske kirke. Skjematisk kan nåværende ordning beskrives slik:



For å forstå denne illustrasjonen – og hva et rettssubjekt og et organ som ivaretar oppgaver for rettssubjektet er – kan det gjøres en parallell til kommunal forvaltning. Rettssubjektet er *kommunen*, dvs alle menneskene som bor i kommunen. De har valgt et organ – *kommunestyret* – til å ivareta fellesoppgaver på vegne av seg som innbyggere i kommunen.

Det lokale demokrati gjennom kommunevalg er måten innbyggere kan sikre seg tillitsvalgte som kan og vil ivareta innbyggernes ve og vel på beste måte.

På samme måte er *soknet* – dvs alle kirkemedlemmer i dette området – rettssubjektet. De har direkte valgt menighetsråd og indirekte valgt kirkelig fellesråd til å ivareta soknets fellesoppgaver.

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. Teoretisk sett finnes det mange måter å løse dette på.

6.1.2 Fremtidige ordning for Den norske kirke

Dersom staten skal foreta en virksomhetsoverdragelse av prestatjenesten til Den norske kirke, må det finnes et kirkelig rettssubjekt som kan motta en slik overdragelse av ansvar. Da kirkeloven ble fastsatt i 1996, ble statlige kateketer overført fra staten til fellesrådene. Det finnes derfor erfaring i kirken med en overføring av stillinger fra staten til soknet. De statlige kateketstillingene var i hovedsak knyttet til store menigheter og robuste fellesråd.

En virksomhetsoverdragelse har to elementer: Overdragelse av ansvar for oppgaver og overdragelse av arbeidsgiveransvar. I kirkeloven av 1996 skjedde dette for kateketer slik at ansvaret for oppgavene ble lagt til menighetsrådet. § 9 om menighetsrådets oppgaver fikk følgende tilføyelse: «menighetsrådet har ansvar for at ... kirkelig undervisning ...

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).

innarbeides og utvikles i soknet» (KL § 9). Som følge av dette ble arbeidsgiveransvaret for kateketene lagt til kirkelig fellesråd (KL § 14).

Når det gjelder virksomhetsoverdragelse for prestedtjenesten er utfordringene tredelt:

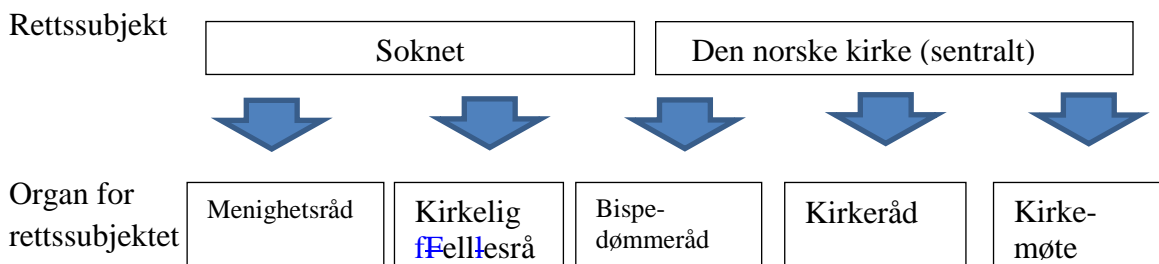
- Til hvilket kirkelig organ skal ansvaret for oppgavene overdras?
- Til hvilket kirkelig organ skal arbeidsgiveransvaret overdras?
- Hvordan oppnå et felles arbeidsgiveransvar for tilsatte i Den norske kirke?

Det er viktige momenter når det skal tas stilling til rettssubjekt for og i Den norske kirke.

6.1.3 Fremtidig kirkeordning: Eksempel 1. To rettssubjekt: soknet og Den norske kirke.

Dette første eksempelet tar utgangspunkt i ansvaret for prestedtjenestens oppgaver med dertil hørende arbeidsgiveransvar som til nå har ligget i Staten, blir overført til et nytt rettssubjekt for Den norske kirke. Samtidig videreføres soknet som eget rettssubjekt.

Eksempelet vil innebære en videreføring av hovedtrekkene i nåværende kirkeorganisasjon idet staten som rettssubjekt erstattes av trossamfunnet Den norske kirke som rettssubjekt.



I dette eksempelet vil Den norske kirke sentralt ha organene bispedømmeråd, kirkeråd og Kirkemøte. De ansatte i bispedømmerådene, biskopene og de sentralkirkelige råd hører til i det sentrale rettssubjektet.

Lokalt viderefører eksempelet nåværende ordning med soknet som rettssubjekt, representert av menighetsråd og kirkelig fellesråd.

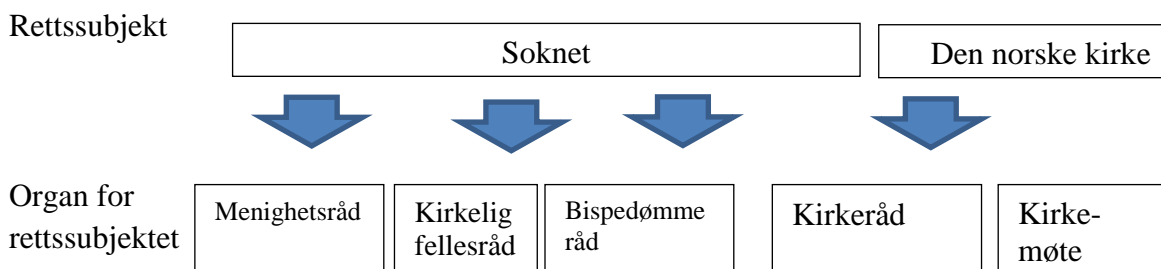
Eksempelet gir mulighet til en virksomhetsoverdragelse av prestedtjenesten til rettssubjektet Den norske kirke. Dette forutsetter få andre endringer i kirkeloven enn at Staten erstattes av rettssubjektet Den norske kirke. Bispedømmene og biskopene får forvalteransvaret for prestene, men nå på grunnlag av rettssubjektet for Den norske kirke.

Kirkelig fellesrådet kan i denne modellen være både en enhet på kommunenivå lik dagens ordning, men modellen kan også gi rom for at fellesråd slår seg sammen. Eksemplet gir også mulighet til en virksomhetsoverdragelse av prestatjenesten til soknet.

Soknet står sterkt både i kirkens historie, i den vekt soknet har i kirketenkningen og ved at soknet i dag er rettssubjekt. Ut fra refleksjonsprosessens gjennomgående støtte til soknet og den overveiende positive vurderingen av dagens ordning med to organer for soknet er det gode grunner til å bevare et lokalt rettssubjekt i en ny kirkeordning.

6.1.4 Fremtidig kirkeordning: 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. Kirkerådet og Kirkemøtet ivaretar oppgaver på vegne av rettssubjektet.

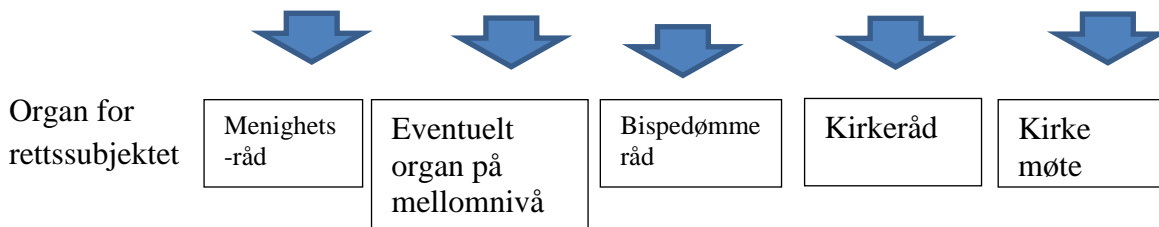
Bispedømmerådet kan gjøres til organ for rettssubjektet soknet. Dette innebærer oppbygging av en kirkeorganisasjon der kirkens lokale og regionale organ representerer soknene og kirkens sentralorgan representerer kirken som helhet. Dersom bispedømmerådet skal være et organ for soknet vil det legge føringer på valgordninger for bispedømmerådet.

6.1.5 Fremtidig kirkeordning: Eksempel 3. To rettssubjekt: soknet og Den norske kirke.

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



Rettssubjekt



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

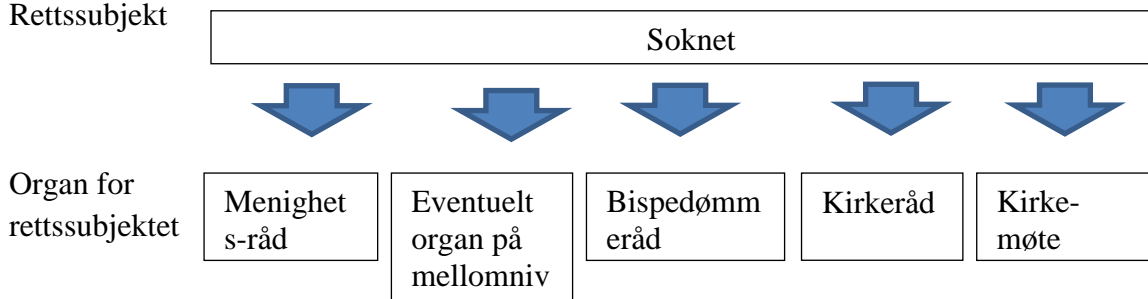
6.1.6 Fremtidig kirkeordning: Eksempel 4 og 5 – Ett rettssubjekt

Dersom man ønsker at Den norske kirke 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 umiddelbart 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.

Rettssubjekt

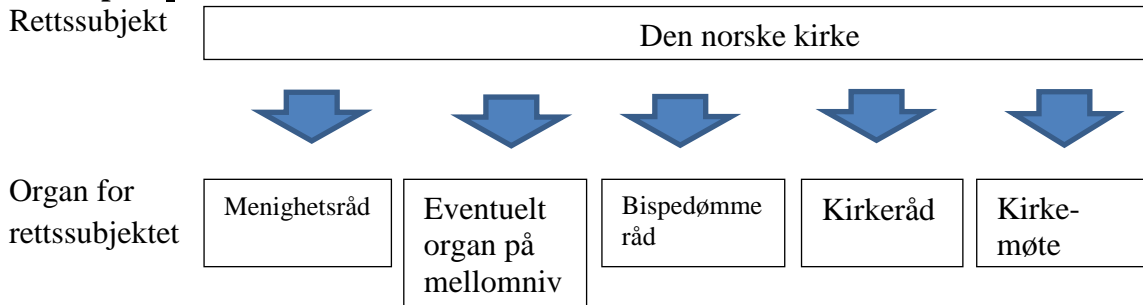


⁷ For nærmere utdyping vises til betenkningen av 26. september 2012 til Den norske kirkes Presteforening, fra Wiersholm, særlig sidene 45-49. Samme sakskompleks er utredet i «Kjent inventar i nytt hus», Hefte 2 side 56-65.

En slik organisering vil ligne en foreningsmodell. Det må da etableres et lovverk som har utgangspunkt i soknets rettssubjektivitet og legger oppgaver på de andre organene. I slike modeller vil Kirkemøtet være en generalforsamling valgt av soknene.

Eksempel 5.

Rettssubjekt



Den andre mulighet er å fastsette i kirkeloven at Den norske kirke er eget rettssubjekt. Soknet oppheves som eget rettssubjekt og blir 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 er forankret sentralt*. (Enten lagt dit direkte eller avgitt fra soknet). Dette er i dag slik prestetjenesten er organisert med basis i Kongens særskilte kirkestyre (før grunnlovsendingene) og Kongen som utøvende statsmakt (etter grunnlovsendingene) – oppgavene er rettslig forankret sentralt, men utføres lokalt. Det sentrale rettssubjekt ved Kirkemøtet avgir så myndighet «nedover» i organisasjonen – der organene blir en form for «avdelinger». Menighetsråd, kirkelig fellelråd (eller ev. nytt organ på prostnivå) og Kirkerådet gjøres til organ for rettssubjektet Den norske kirke og settes til å ivareta oppgaver for dette. En slik organisering vil ligne en konsern-modell.

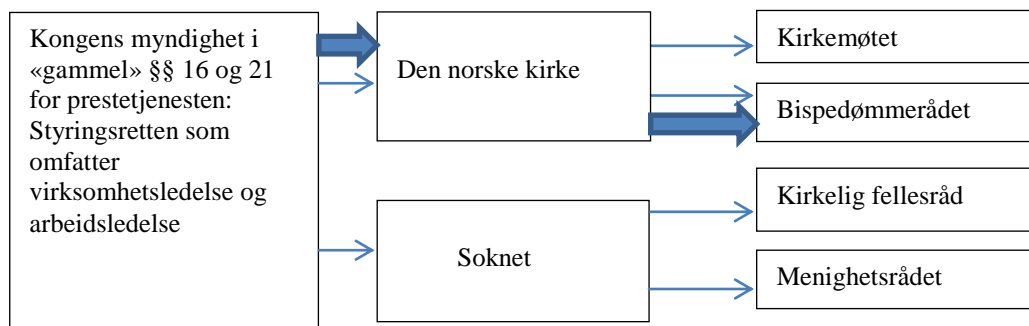
6.1.7 Rettssubjekt og virksomhetsoverdragelse


Følgende illustrasjoner/eksempel kan tjene som en oppsummering av mulighetene ut fra en organisering med to rettssubjekt.

Nåværende ordning
rettssubjektet

Rettssubjekt som kan motta
virksomhetsoverdragelse
To alternativ:

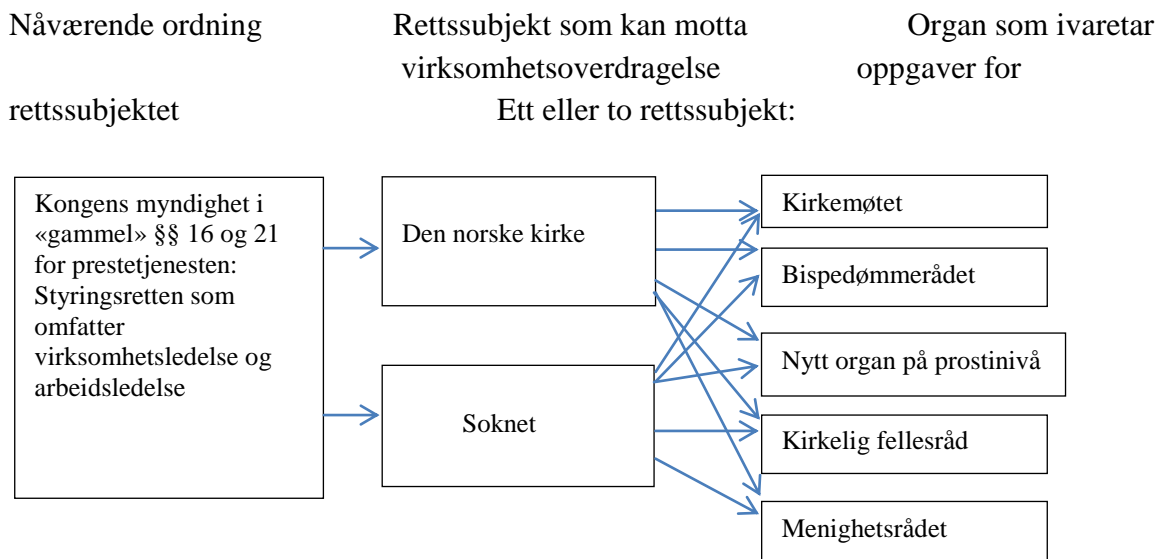
Organ som ivaretar
oppgaver for



Den løsning som i et kortsiktig perspektiv vil innebære færrest endringer i forhold til nåværende ordning for prestedtjenesten, 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 bispedømmerrådet/biskop slik ordningen er i dag.

I et langsiktig perspektiv kan det tenkes andre ordninger for å videreutvikle kirkens organisasjon. Det gjelder særlig de elementer Kirkemøtet tidligere har vektlagt for en fremtidig kirkeordning: felles arbeidsgiveransvar, kirkeforståelsen, antall forvaltningsnivå m.v.

I så måte foreligger en rekke muligheter som kan illustreres slik:



Et felles arbeidsgiveransvar kan etableres dersom:

- * Ansvar for presteskaper og soknets tilsatte legges til samme organ
- * Det etableres én arbeidsgiverlinje

6.1.8 Vei videre for etablering av rettssubjektet Den norske kirke

- Stortinget kan innføre en *ny rettstilstand* ved å etablere Den norske kirke som eget rettssubjekt. Kirkemøtet vil som organ for dette rettssubjektet dermed kunne utøve sin normgivningskompetanse som Den norske kirkes øverste representative organ på *eget* grunnlag.⁸ Men fortsatt vil det være slik at Stortinget fastsetter

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.

rammene: Kirkeloven kan regulere på hvilke områder rettssubjektets myndighet er begrenset.⁹

- Stortinget kan iverksette Kirkemøtets normgivningskompetanse i etapper. Først for å sette Kirkemøtet i posisjon til å kunne motta en virksomhetsoverdragelse. Om ønskelig kan denne virksomhetsoverdragelsen også skje i etapper: først for de tilsatte i de sentralkirkelige råd, og dernest for prestatjenesten, biskopene og de bispedømmerådsansatte. Virksomhetsoverdragelsen for preste- og bispetjenesten vil måtte samordnes med at Stortinget i kirkeloven overfører myndigheten til å fastsette tjenesteordninger for menighetsprester, proster og biskoper fra departementet til Kirkemøtet.
- Dernest kan Kirkemøtets normgivningskompetanse utvides til å omfatte myndighet til å utarbeide en full revisjon av kirkens ordninger – innenfor kirkelovens rammer.

6.2 Overføring av ansvar for oppgaver og arbeidsgiveransvar (virksomhetsoverdragelse) for den geistlige tjeneste

Avviklingen av Kongens særskilte kirkestyre (særlig tidligere §§ 16 og 21 i Grunnloven) innebærer at Kongens myndighet når det gjelder prestatjenesten og de sentralkirkelige råd må «flyttes» til andre organer. I tidligere § 16 het det at

Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste....

Dette innebar formelt at det var Kongens ansvar *at* det ble holdt gudstjenester og *at* kirkens medlemmer fikk 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 prestatjenesten i kraft av en særskilt kirkelig myndighet. I tidligere § 21 het det:

«Kongens vælger og beskikker ... geistlige Embedsmænd»

⁹ I kirkeloven av 1996 etablerte Stortinget *soknet* som eget rettssubjekt. Stortinget fastsatte samtidig i kirkeloven begrensninger i soknets 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.

Kongens ansvar for at det holdes gudstjenester, gjennomføres kirkelige handlinger og utnevner prester utgjorde 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 og dette utgjør i praksis den resterende 2/3 av kirkens samlede kostnader. De nye grunnlovsbestemmelser viderefører dette økonomiske ansvar. Dette er hjemlet i ny § 16:

Den norske kirke ... forbliver Norges Folkekirke ... og understøttes som saadan af Staten.

Staten skal altså fortsatt ha et økonomisk ansvar for å finansiere kirkens oppgaver. Finansieringen er imidlertid ikke lenger spesifikt knyttet til kongens ansvar for prestedtjenesten. Kirkeforliket presiserer at ansvarsfordelingen for kirkens økonomi mellom stat og kommune skal videreføres uendret.

6.2.1 Arbeidsgiveransvar i dagens rettstilstand.

Det overordnede arbeidsgiveransvaret i konstitusjonell forstand for den geistlige tjeneste og de sentralkirkelige råd er fortsatt Kongens og Stortingets. Styringsretten innehas av staten og utøves av departementet. Viktige arbeidsgiverfunksjoner er overført til bispedømmerådene og biskopene (tilsettingsmyndighet og arbeidsgiveransvar for prester og proster) og til kirkerådet (tilsettingsmyndighet for biskoper). Staten ved FAD fastsetter tjenesteordninger for prest, prost og biskop og er rett saksøkt ved konflikter.

Fordi den geistlige tjeneste fortsatt er en statlig virksomhet, fastsetter staten mål og resultatkrav i statsbudsjettet. Statsbudsjettet inneholder både sektormål for Den norske kirke og etatismål for prestedtjenesten. Disse er videreformidlet i tildelingsbrev til Kirkerådet og bispedømmerådene/biskopene som løpende ivaretar virksomhetsledelsen. De sektormål staten fastsetter, er i stor grad i samsvar med Kirkemøtets planer og strategier.

Kirkemøtet er tillagt omfattende myndighet ved å fastsette kirkens liturgier og mål og strategier for ulike områder av virksomheten.

Kirkelige organer er dessuten tillagt arbeidsgiverfunksjoner ved at:

- Kirkerådet tilsetter biskoper fra 2012, bispedømmerådet tilsetter proster fra 2012. Bispedømmerådene har siden 1989 tilsatt menighetsprester og andre prester i spesialstillinger.

- Biskopen leder prestedtjenesten (tjenesteordningens § 2), prosten ivaretar arbeidsgivers styringsrett (tjenesteordningen § 4), prosten leder prestedtjenesten i prostiet (tjenesteordningen for menighetsprester § 10) og soknepresten leder prestedtjenesten 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 prestedtjenesten og er tillagt en rekke kirkelige styringsoppgaver som følge av dette (tjenesteordning for biskoper)

Innenfor nåværende rettstilstand utøver organene disse funksjoner i egenskap av å være statsorganer og biskop/prost/sokneprest i egenskap av å være statstilsatte.

Noen funksjoner ivaretas ikke av kirkelige organer:

- Prestedtjenesten 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

6.2.2 Organisering av arbeidsgiverspørsmål

Ved en overføring av statens arbeidsgiveransvar vil det være nødvendig 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. Det er en forutsetning for overføring av et statlig arbeidsgiveransvar at det er etablert ordninger for ivaretagelse av arbeidsgiver- og tariffspørsmål. Det er naturlig at Kirkerådet drøfter disse spørsmålene med Kirkelig Arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA) .

6.2.3 Overdragelse av arbeidsgiveransvar

I hovedsak kan en virksomhetsoverdragelse av den geistlige tjeneste kunne skje på følgende måter:

Dersom Kirkemøtets målsetting om at Den norske kirke opprettes som et selvstendig rettssubjekt imøtekommes, vil den geistlige tjeneste kunne overføres til et kirkelig rettssubjekt og ivaretas av kirkelige organer. Dette vil innebære en overdragelse av den geistlige tjeneste fra å være en statlig virksomhet til å være kirkelig virksomhet underlagt et kirkelig rettssubjekt utenfor staten. Ved en slik løsning kan en tenke seg at **den geistlige tjeneste overføres til:**

A. - rettssubjektet soknet og ivaretas av organer for soknet. Ansatte ved bispedømmerådene og de sentralkirkelige råd overføres til organer rettssubjektet for Den norske kirke og ivaretas av bispedømmerådene/ Kirkerådet.

Kirkeloven av 1996 innebar at arbeidstakere ble overført fra kommunen som arbeidsgiver til soknet som arbeidsgiver. Dette fulgte av at rettssubjektet soknet ble tillagt ansvaret for undervisning, diakoni, kirkemusikk, kirkebygninger og kirkegårdsforvaltning. Soknet ble etablert som selvstendig rettssubjekt. Statstilsatte kateketer ble overført til soknet ved fellesrådene.

Ved en tilsvarende løsning for presteskaper – dvs dersom virksomhetsoverdragelsen for prestetjenesten skjer til rettssubjektet soknet – vil en kunne etablere en felles arbeidsgiver gjennom et organ som representerer soknet, dvs kirkelig fellesråd. En slik modell ville aktualisere både sammenslåing av små fellesråd og eventuelt knytte presteskaper til et vertsfellessråd. De kan også være mulig å etablere nye organer for soknet som for eksempel storfellessråd, prostiråd eller lignende.

B. - rettssubjektet Den norske kirke v/ Kirkemøtet og ivaretas av bispedømmerådene/biskopene og Kirkerådet. For ansatte i sentrale og regionale kirkelige råd vil det tilsvarende kunne skje en overdragelse til det nye rettssubjekt: Den norske kirke. For den geistlige tjeneste kan en slik virksomhetsoverdragelse vurderes både som permanent og midlertidig. En permanent overføring vil innebære at Den norske kirke fortsetter med to virksomheter og en delt arbeidsgiverlinje. Om den geistlige tjeneste overføres midlertidig til et nasjonalt organ som arbeidsgiver, vil deler av Kirkemøtets føringer være ivaretatt. Det vil videreføres en delt arbeidsgiverlinje og to selvstendige virksomheter, men nå innen rammen av kirkelige organers styringsrett.

Dersom Den norske kirke ikke etableres som eget rettssubjekt kan det som nevnt ovenfor også skje en overføring av myndighet fra staten til Den norske kirke. Dette vil imidlertid ikke være i samsvar med de føringer Kirkemøtet til nå har lagt.

6.2.4 Sentrale problemstillinger knyttet til virksomhetsoverdragelse:

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.

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. Gjennom en slik overføring vil kirken få viktig erfaring og kompetanse med tanke på den overføring som kommer i neste runde.

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. Arbeidsgiveransvar for bispedømmerådstilsatte må overføres samtidig med at arbeidsgiveransvaret for prestene overføres, dersom 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 eksisterer i dag et komplett avtaleverk for kirkelig sektor som også omfatter preste-tjenesten.
- 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.

Pensjonsordninger

De statlige tilsatte er i dag medlem av Statens pensjonskasse, mens de tilsatte i Fellestrådene 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.

Dersom ikke Statens pensjonskasse kan 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.

Om tjenesteordningene

Overføring av tilsettingsmyndighet til kirkelige organ for biskop/prost/prest var en overføring av Kongens myndighet etter «gammel» § 21 i Grunnloven (tilsetting). Overføringen av denne arbeidsgiverfunksjonen 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 styringsoppgaven er fortsatt Kongens, ivaretas av departementet og er ikke overført til kirkelige organ.

Etter grunnlovsendringene 21. mai 2012 utledes bispe-, proste- og prestedienstens 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-, proste- og prestedienstens mandat, innhold og oppgaver. Eventuell revisjon av tjenesteordningene vil måtte skje i medhold av denne myndighet (fullmakt er gitt Kirke departementet).

Det er verken statsrettslig eller kirkelig holdbart at *innholdet* i bispe-, proste- og prestedienstens fortsatt ivaretas av en stat som ikke er bekjennelsesforpliktet. Dette ansvar 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 stillingskategorier – herunder tilsettingsmyndighet – er lagt til valgte kirkelige organer, følger det altså ikke av dette at myndigheten til å regulere bispe-, proste- og prestedtjenestens 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. Herunder inngår å vurdere hvilke oppgaver som skal legges til hvilke organ.

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». Stortinget kan da velge mellom å regulere dette selv, eller overlate til Kirkemøtet å regulere dette.

- Felles arbeidsgiveransvar

Kirkemøtet 2005 uttalte felles arbeidsgiveransvar som målsetting for det kirkelige reformarbeid. Spørsmålet om virksomhetsoverdragelse for prestedtjenesten kan derfor ikke vurderes isolert, men må ses i sammenheng med en slik målsetting.

7 Drøfting av sentrale temaer i lys av et nytt rettssubjekt og overdragelse av oppgaver og arbeidsgiveransvar (virksomhetsoverdragelse).

Behandlingen av temaene om rettssubjekt og arbeidsgiveransvar reiser en rekke problemstillinger til drøfting. Dette kapittelet tydeliggjør noen av temaene. Drøftingen belyses av den omfattende refleksjonsprosessen som er vedlagt denne saken.

Kirkerådet sendte ut refleksjonsdokumentet, *Kirkeordning etter 2013 / Kyrkjeordning etter 2013* til menighetsrådene og andre kirkelige instanser i juni 2012. 730 menighetsråd og fellesråd samt en rekke andre instanser har sendt inn svar på dette dokumentet. Disse svarene sammen med innspill fra en rekke utredninger, gir Kirkemøtet et omfattende materiale for å drøfte sentrale temaer ved en ny kirkeordning. Et sammendrag av innspillene fra refleksjonsprosessen er vedlagt denne saken. Sammendraget innledes med

en oppsummering og en gjennomgang av de begrensninger som en slik prosess representerer.¹⁰

7.1 Fokus på soknet

Både ekklesiologiske perspektiver, samtlige av utredningene om kirkeordning de siste tiårene og refleksjonsprosessen leder fram til en videreføring av forståelsen av soknet som grunnenheten og fokuspunktet for en framtidig kirkeordning.

Kirkens primære virksomhet er feiringen av gudstjeneste, forkynnelse, diakoni, trosopplæring og andre hovedoppgaver som hører til kirkens kall. Et grunnleggende perspektiv på kirkens ordninger er å legge til rette for denne virksomheten. Kirkeordning skal ha et særlig fokus på at ordningene gir gode rammer for det arbeidet som skjer i lokalmenighetene. Refleksjonsprosessen gir også grunnlag for å vurdere ordninger som styrker menighetsrådets rolle og ansvar. Dette gjelder blant annet forhold som innstillingsrett ved ansettelser, ansvar for kirkebygg og godkjenning av planer for trosopplæring og gudstjenestefeiring.

Ut fra utredningene og refleksjonsprosessen er det ikke grunnlag for å foreslå at soknets rettssubjektivitet svekkes. Det vil si at den byggesteinen som ble lagt ved Kirkeloven i 1996 da soknet ble opprettet som rettssubjekt blir videreført i en ny kirkeordning.

For det videre utredningsarbeidet bør det utarbeides en sokneanalyse knyttet til de ulike forslag til ny kirkeordning.

7.2 Størrelse på sogn og fellesråd

Arbeidet med kirkeordning og de ulike forvaltningsnivåene i kirken kompliseres av den store variasjonen på størrelsen av enhetene. Den minste menigheten har under 50 medlemmer, de største har opptil 20 000. Det minste fellesrådet har under 200 medlemmer, det største har ca 350 000. I forhold til menighetsrådets og fellesrådets ansvarsområder er det pekt på at det store antall små menigheter og små fellesrådsenheter er u hensiktsmessig. I flere av utredningene om kirkeordningen har sammenslåing av små menigheter vært et sentralt tema (eks NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning). Det har pågått et omfattende forsøks- og utviklingsarbeid med sammenslåinger og ulike former for samarbeid med underoptimale enheter. Det er viktig for en framtidig kirkeordning å knytte organisering til tilstrekkelig robuste enheter som underbygger samarbeid og tverrfaglighet knyttet til utøvelse av kirkens oppgaver.

¹⁰ Alle innspillene i refleksjonsprosessen er lagt ut på kirken.no:
<http://www.kirken.no/?event=doLink&famID=322993>

Det har vært sterkt fokus på de mange små menighetene og fellesrådene i arbeidet med ny kirkeordning. Samtidig er det en relativt liten andel av kirkens medlemmer som bor i de minste menighetene og de små 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.

I refleksjonsprosessen uttrykker små menigheter og små fellesråd gjennomgående stor støtte til dagens organisering. Det er i stor grad store menigheter og store fellesråd som gir sterk støtte til sammenslåing, mens de som eventuelle sammenslåinger vil berøre argumenterer for å beholde dagens ordning. Noen av de største menighetsrådene mener at de selv er for store og bør deles opp.

Utviklingen av flere menigheter i ett sokn påkaller både ekklesiologisk og organisatorisk gjennomtenkning. I Confessio Augustana forstås kirken som *forsamlingen av de hellige, der evangeliet blir lært rent og sakramentene forvaltet rett (CA VII)*. Teologisk forstått knyttes altså menigheten til gudstjenestefeiringen og den lokale kirken.

I den sterke støtten til «det lokale» finner vi også understreket betydningen av nærheten til frivillige og lokalmiljøet som sentralt for folkekirken og for menighetsbygging.

7.3 Forholdet mellom menighetsråd og fellesråd

Forholdet mellom menighetsråd og fellesråd ble regulert gjennom Kirkeloven i 1996. Kirkeloven regulerer ansvarsfordelingen mellom organene. Kirkerådet har i flere år bedt om midler for å evaluere denne ordningen med tanke på ny kirkeordning. Det er flere spørsmål rundt dette i refleksjonsprosessen. I sammendraget heter det om dette:

Det er oppslutning om at fellesrådet avlaster menighetsrådet og at det grunnleggende sett er en god arbeidsfordeling mellom menighetsråd og fellesråd. Like mange mener at det er behov for å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordelingen.

Hensynet til kommunerelasjonen er det mest omtalte argument som fremmer fellesrådets arbeid. Argumentet rommer både kommunal representasjon, nærhet til kommunen og lokale budsjettprosesser.

Den gjennomgående positive tilbakemeldingen om forholdet mellom menighetsråd og fellesråd uttrykker at denne ordningen oppleves hensiktsmessig. Mange menighetsråd peker på at fellesrådene sikrer en bedre forvaltning i forhold til økonomi,

personaladministrasjon, mm og at dette gjør at menighetsrådet får frigjort rom til å fokusere på primæroppgavene i soknet.

Det synes også å være noen flere utfordringer der store fellestråd representerer mange sokn. Særlig gjelder dette de store byene. Flere store fellestråd har levert egne forslag til ny kirkeordning som gjenspeiler ulike måter å tenke kirkens organisasjon på. Dette må i større grad enn i tidligere utredninger gås grundig gjennom.

I forbindelse med innføringen av KL 1996 ble det framhevet at ordningen skal evalueres. I statsbudsjettet for 2013 heter det:

Gjeldende lov om Den norske kirke har virket i godt og vel 15 år. Et viktig element som kom inn i kirkeloven da den ble vedtatt i 1996, var å lovfeste et felleskirkelig organ (kirkelig fellestråd) som kunne opptre på vegne av alle soknene i en kommune. Etter kirkelovens system er det dermed både det kirkelige fellestrådet og soknets menighetsråd som representerer soknet. Blant annet i lys av Kirkerådets arbeid med kirkeordningen og kirkens organisering, synes det nå naturlig å gjennomgå og evaluere enkelte hovedelementer i kirkeloven. En nærmere vurdering av evalueringstema vil departementet drøfte med kirkelige instanser. Prop. 1 S (2012–2013)

Kirkerådet har dialog med FAD om disse spørsmålene, jf kapittel 8 i dette saksdokument. Fra KR er det vektlagt at denne evalueringen kommer så snart som mulig for å kunne bidra med forskningsbasert evaluering av nåværende ordning med tanke på det videre arbeidet med Kirkeordningen. Refleksjonsprosessen gir viktige innspill til en slik evaluering.

7.4 Forholdet til kommunen

Dagens kirkeordning gjenspeiler en mangehundreårs arbeidsdeling mellom lokalt ansvar for kirken og et kongens ansvar for presteskaper. Både opprettelsen av menighetsrådene i 1920, etableringen av soknet som rettssubjekt og overføring av de kirkelige oppgavene fra kommunen til soknet i 1996 gjenspeiler viktig videreutvikling av forholdet mellom kirken lokalt og kommunen.

Refleksjonsprosessen vektlegger sterkt behovet for et organ på kommunenivå. I sammendraget heter det:

Et kirkelig organ på kommunenivå er et overordnet hensyn for de fleste respondentene. Kommunerelasjonen er viktig på grunn av økonomi, sikrer arenaer for kirkelig tilstedeværelse og nærhet til lokalsamfunn.

En vesentlig del av kirkens økonomi blir bevilget over de kommunale budsjettene. Mange respondenter understreker at sårbarheten i de kommunale tildelingene er store og at nærhet mellom menighet/sokn og kommune er svært viktig for å få gjennomslag for kirkelige tildelinger. Også den kommunale representasjon i fellesrådet beskrives som viktig alliansebygging mellom kommune og kirke.

Nærheten til kommunen som geografisk størrelse og som kommunal administrasjon legger til rette for samarbeid både på kultur og på diakonale tiltak.

Det har vært en omfattende utvikling av interkommunalt samarbeid de siste tiårene. Generelt er den lokale viljen til å slå sammen kommuner tilsvarende liten som sammenslåingen av fellesråd. Desto mer offensivt har kommuner valgt å samarbeide om interkommunale tiltak som for eksempel innen bygningsforvaltning, helsevesen osv. På kirkelig sektor har det vært utviklet modeller for vertsfellessråd og andre former for samarbeid for å bedre ressurs- og kompetanseforvaltningen på enkeltområder.

En videreføring av et kirkelig organ på kommunenivå er ut fra refleksjonsprosessen et av de tydeligste signaler for videreutvikling av kirkens organisasjon.

For den videre utredning av forholdet mellom kirke og kommune er det behov for videre utredning blant annet på disse feltene:

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

7.5 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 forøvrig 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.

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 avvikles som kirkelige organer. Dette har ikke minst sammenheng med målsettingen om en kostnadseffektiv kirkeorganisasjon.

Med mange små fellesråd er det ubetinget et behov for økt samarbeid og samhandling på tvers av både menighets- og fellesrådgrensener. I tråd med utvikling av samarbeidsmodeller for kommunal sektor bør det utvikles økt samarbeid mellom kirkelige organer. Dette kan gjøres ved sammenslåinger, ved samarbeid om enkeltområder som for eksempel kirkebygg, særlige satsingsområder, fellesstillinger osv.

7.6 Felles arbeidsgiveransvar

I det siste tiårets utredningsarbeid om ny kirkeordning har det vært et sentralt fokus å utvikle et felles arbeidsgiveransvar. Dette har vært ansett som viktig av hensyn til strategisk ledelse, medarbeiderfellesskap og forvaltning.

På dette punktet er det store sprik i materialet og lite grunnlag for skarpe konklusjoner ut fra refleksjonsprosessen. En videreutvikling med dagens ordning med bispedømmeråd og biskop som arbeidsgiver har bred støtte når det gjelder overføring av presteskaper, uten at dette nivået har tilsvarende støtte for arbeidsgiveransvar for andre kirkelige stillinger. I Kirkemøtets behandling av saken Kirkelige reformer (KM 08/05) uttrykker komiteen i sine merknader følgende:

Komiteen forstår det slik at det i dag er utstrakt enighet om å arbeide for et framtidig felles arbeidsgiveransvar. Komiteen deler dette synet og anser at dette vil bety mye for det videre kirkelige reformarbeid.

I refleksjonsprosessen er ikke dette like tydelig. I oppsummeringen heter det:

Mange innspill vektlegger behov for økt samordning av arbeidsgiverlinjer i Den norske kirke. Det er en viss spenning i materialet mellom på den ene siden ønsket om felles arbeidsgiveransvar forstått som et organ som har arbeidsgiveransvaret

for alle kirkelige yrkesgrupper, og på den andre siden fordeling av arbeidsgiverfunksjoner mellom ulike nivåer/organer.

Fellesråd i større byer og områder med mer eller mindre sammenfallende fellesråds- og prostigrenser, er de som er mest opptatt av spørsmålet om felles arbeidsgiverorganisering. En del menighetsråd er også opptatt av samordning av arbeidsgiveransvar. Det er noe delte oppfatninger om hvor tungtveiende hensynet til felles arbeidsgiveransvar skal være, men for mange later dette hensyn å ha mindre vekt enn hensynet til organ på kommunenivå, hensyn til lokal organisering og nærhet mellom lokalkirkelige organer og lokalsamfunn.

I utredningen «Kjent inventar...» er hensynet til et samlet virksomhetsansvar og felles arbeidsgiveransvar et av de grunnleggende premissene for utvalgets forslag. Det heter:

Den instans som har ansvaret for en virksomhet, skal også tilsette de personer som skal utføre arbeidsoppgavene. Det skal være en ansvarssammenheng mellom virksomhet, oppgaver, jobbutførelse og arbeidsgivermyndighet. Et hovedspørsmål er derfor: hvilke kirkelige organer skal ha ansvar for hvilke oppgaver.

Ut fra erkjennelsen av at dagens fellesrådsstruktur består av mange små fellesråd blir det nødvendig å etablere forvaltningsnivåer mellom dagens fellesråd og dagens bispedømmeråd for å overføre presteskapet til dette nivået. «Kjent inventar...» konkluderte med et justert prostinivå som en slik enhet for virksomhetsledelse og arbeidsgiveransvar.

I refleksjonsdokumentet er det gjennomgående mellom 20 og 27 % som peker på en prostiorganisering. En vesentlig andel av de som peker på dette er menigheter og fellesråd som også i dag er knyttet til tilsvarende enheter. Refleksjonsprosessen er tvetydig. Man kan tolke denne prosenten som høy og vise til at dette er en ny modell som har vært vektlagt kun de siste årene. Man kan også tolke det som relativt lavt med tanke på den oppmerksomhet og omfattende kursvirksomhet som har vært gjennomført for menighetsråd og fellesråd. Det er en stor svakhet for vurderingen av en slik modell at dagens rettstilstand har bidratt til at det har vært vanskelig å få etablert gode utviklingsprosjekter med et reelt felles arbeidsgiveransvar. Uavhengig av framdriften med arbeid med ny kirkeordning bør det snarest etableres regelverk som gir tilstrekkelig forsøkshjemler for forsøk- og utviklingsarbeid med et felles arbeidsgiveransvar

Det er lite støtte til å gjøre om dagens fellesråd til storfellesråd og på den måten bygge en ny kirkelig organisering på et overkommunalt nivå. Det er heller ingen bred støtte til å overføre presteskapet til dagens fellesråd og gjennom det få til et felles lokalt arbeidsgiveransvar.

Gitt at Den norske kirke får en omfattende myndighet til egen organisering slik kirkemøtevedtak har framhevet vil det ligge godt til rette med både forsøksvirksomhet og videreutvikling av organisasjonen. Kirkemøtet vil kunne fordele ansvar for virksomhetsledelse og arbeidsledelse – innenfor de rammer kirkelov og regelverk fastsetter.

7.7 Arbeidsgiveransvar og ulike arbeidssteder

Mange innspill etter refleksjonsprosessen har vært opptatt av samordning av de ulike styringsstrukturene i kirken. Behov for økt samordning av arbeidsgiverlinjer og økt samordning av ledelseslinjer i kirken er sterkt fremtredende i materialet.

Det er likevel en viss spenning i materialet mellom på den ene siden ønsket om felles arbeidsgiveransvar forstått som et organ som har arbeidsgiveransvaret for alle kirkelige tjenestegrupper (som arbeider i soknet), og på den andre siden fordeling av arbeidsgiverfunksjoner mellom ulike nivåer/organer i kirken.

Oppgavefordeling mellom ulike nivåer og av ulike organer fungerer i dag som en viktig myndighetsfordeling vertikalt innen Den norske kirke. For å tydeliggjøre daglig/lokal ledelse er det et spørsmål om hvordan myndighet fordeles mellom daglig/lokal leder og menighetsrådet, og hvordan myndighet fordeles mellom lokalt styringsorgan og regionale/nasjonale organer. Lokal arbeidsledelse kan både ivareta ledelse på vegne av lokalt styringsorgan (som daglig leder), og samtidig utføre oppgaver ved delegert myndighet fra andre organer innen «organisasjonslinjen». I en slik tenkning kan ulike oppgaver ivaretas av ansatte utgått fra forskjellige arbeidssteder i den kirkelige organisasjon. Utførelsen av arbeidet vil fortsatt foregå i ett enkelt sokn og en kan oppnå en tydeliggjøring av en lokal arbeidsledelse.

I en slik tenkning vil tilnærmingen først og fremst være å tydeliggjøre hvem som har det lokale ledelsesansvaret og hvem som har mandat og myndighet til å lede og koordinere kirkens virksomhet i soknene. Refleksjonsprosessen la opp til at alle råd kunne vurdere hvilke organer (av menighetsråd, fellesråd, prostiråd, biskop, bispedømme m.fl.) som burde ivareta de ulike arbeidsgiverfunksjonene (spørsmål 18 i refleksjonsdokumentet). Resultatene her gir til dels bred støtte til denne tenkningen da respondentene ser ut til å fordele ulike oppgaver mellom både lokale og regionale organer.

7.8 Relasjonen mellom nasjonale og regionale organer

Saksdokumentet og refleksjonsprosessen har i liten grad berørt forholdet mellom de ulike strukturene og organene på bispedømmenivå og nasjonalt nivå. Endringene i grunnloven

og en eventuell etablering av et nasjonalt rettssubjekt legger grunnlag for å gjennomtenke hvordan de nasjonale og regionale organene skal forstås og forholde seg til hverandre. Dette vil bli utredet og komme til behandling på senere kirkemøter.

8 Videre utredningsarbeid

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.

8.1 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?

8.2 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 prestedtjenesten og prostereformen

8.3 Arbeidsgiver- og arbeidstakerforhold

Hvordan har kl 1996 og påfølgende utvikling av roller med prostereform og endrete tjenesteordninger påvirket ledelses- og arbeidsforhold i menighetene? Hvilken type 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 knyttes 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.

8.4 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.

8.5 Evaluering av prostereformen

Prostereformen ble utredet og vedtatt av kirkedepartementet og innført i 2004, og innebærer en omfattende endring av prestedtjenesten i Den norske kirke. Departementet har igangsatt en evaluering av denne reformen som har relevans for den videre utviklingen av kirkeordningen. Rapporten om dette arbeidet er ventet i 2013.

8.6 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.

Kostnader som følger av oppgaveoverføring fra statlige organer

Dersom det overordnede arbeidsgiveransvaret for presteskapet 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

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
- 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
- Pensjonsforhold

8.7 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 tjenstemønstre, 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 en 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.

8.8 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 hovedanliggender 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.

9 Oppsummering og anbefaling

Nødvendig videreutvikling

Gjønnesutvalgets omfattende utredning og høringsprosess utgjør bakgrunnen for Kirkeforliket i Stortinget i mai 2008. Vi er i en villet utvikling hvor både kirkelige og politiske myndigheter har sett det tjenlig og nødvendig å endre statsforfatningen og derav legge grunnlag for en videre utvikling av Den norske kirke som et selvstendig trossamfunn.

Dagens situasjon med Stortinget som lovgivende myndighet for Den norske kirke kan

kun forstås som en midlertidig overgangsordning. I tråd med tidligere Kirkemøtevedtak bygger dette saksdokumentet opp til at arbeidet med en ny kirkeordning er en hastesak. Bortfallet av kirkelig statsråd nødvendig gjør at det så snart som mulig etter Kirkeforlikets utløp igangsettes drøftinger om ett nytt rettsgrunnlag for Den norske kirke. Det er store mangler ved dagens rettsituasjon for Den norske kirke

Ansvar for kirkens oppgaver må legges til er organ for Den norske kirke

Kirkeloven i 1996 overførte en rekke oppgaver fra offentlige myndigheter til soknet. En rekke ansvarsoppgaver er lagt fra Staten og over til Kirkemøtet, biskoper og bispedømmeråd. Nå må det legges et rettslig grunnlag for å overføre resten av ansvaret for den geistlige tjeneste fra Storting til et kirkelig rettssubjekt. Tjenesteordningene må overføres til Kirkemøtet som organ for trossamfunnet Den norske kirke. Dette innebærer at den geistlige tjeneste sammen med de ansatte ved bispedømmerådene og de sentralkirkelige råd må overføres fra Staten til Den norske kirke.

En lang kjede med utredninger

Denne saken står i en kjede av utredninger siden striden om opprettelse av menighetsrådene startet midt på 1800 tallet. Mye har skjedd på disse 160 årene – og mye gjenstår. Det har vært nærmest en sammenhengende utredningsfase av ny kirkeordning siden midt på 70 tallet. Med rette kan det pekes på, slik dette saksdokumentet også bekrefter, at det er mye arbeid som gjenstår før vi har vedtatt og implementert en ny kirkeordning. Samtidig er det grunn til å sette fart på en konkluderende prosess som gjør at de viktige neste skritt kan gås. Det vil være en viktig utfordring for kirkens ledende organer å legge til rette vedtaksprosessen i årene fremover på en slik måte at tjenlige strukturer etableres og kirkens fokus på det sentrale beholdes.

En krevende prosess

Vi vet at omstillingsprosesser naturlig skaper motstand og usikkerhet. Det må prioriteres høyt å skape så mye tydelighet og trygghet som mulig i de årene vi går inn i med mye debatt og mange endringer. Det viktigste som skal skje i kirken i årene framover er gudstjeneste og forkynnelse, trosopplæring og barne- og ungdomsarbeid, diakoni og misjon. Den kirkeordning som skal etableres skal først og fremst legge til rette for at dette arbeidet videreføres.

Det må etableres en **masterplan** for både vedtaksprosess og implementering som skaper helhet og sammenheng i arbeidet i årene fremover.

En trinnvis utvikling av overføring av statens ansvar for Den norske kirkes oppgaver

Forslag til vedtak anbefaler en trinnvis utvikling hvor ansvaret for den geistlige tjeneste overføres til Den norske kirke sentralt med bispedømmerådet og biskopene som sentrale

forvaltere av arbeidsgiveransvaret. Det vil bli vurdert å overføre de ansatte ved de sentralkirkelige råd som en første pulje til Den norske kirke ved Kirkemøtet. En slik modell ligger nærmest dagens ordninger, og forutsetter ikke større organisasjonsendringer i første fase. Modellen gir mulighet for å få alle kirkelige medarbeidere inn i en kirkelig hovedtariffavtale. Modellen gir mulighet for å etablere regelverk og ordninger som gir erfaringer med samordnet arbeidsledelse lokalt og forsøks- og utviklingsarbeid med felles arbeidsgiveransvar for kirken lokalt. Når Kirkemøtet gjennom ny kirkelov blir tilkjent full normgivningskompetanse kan dette ligge til grunn for en mer omfattende organisasjonsendring i kirken.

Alternativet til dette er å vente med overføring av ansvaret for prestatjenesten til det er utviklet tilstrekkelig robuste enheter på fellesråds/storfellesråds/prostinivå slik at presteskaper sammen med øvrig kirkelig ansatte kan overføres til disse nye forvaltningsnivåene. Refleksjonsprosessen tyder på at dette er et langsiktig arbeid. Endringene i grunnloven har svekket det rettslige grunnlaget for Statens ansvar for presteskaper. Den rettslige mellomfasen som er oppstått ved dette tilsier at endringer bør skje så snart som mulig etter Kirkeforlikets utløp. Kirken forbereder seg på å ta et større selvstendig ansvar for trossamfunnet Den norske kirke.

Den trinnvise utviklingen som anbefales kan oppsummeres i disse punktene:

- Etablering av rettssubjekt for Den norske kirke
- Overføring av ansatte ved de nasjonalkirkelige råd
- Overføring av presteskaper til rettssubjektet for Den norske kirke v bispedømmerådene.
- Forsøks- og utviklingsarbeid, - økt fokus på delegering av arbeidsledelse, og vurdering om mer hensiktsmessig lokal arbeidsledelse.
- Full normgivningskompetanse til Den norske kirke ved Kirkemøtet

10 Økonomiske/administrative konsekvenser

Saken innebærer store økonomiske og administrative konsekvenser og har som potensiale å berøre alle kirkelige råd og ansatte. Det vil være et viktig utredningsarbeid som må skje før modeller for en ny kirkeordning utarbeides og sendes på høring.

Kortsiktig handler saken om utvikling av kirkens anbefalinger og ståsted for dette utviklingsarbeidet som må skje i dialog med politiske myndigheter. For 2013 og 2014 må det avsettes vesentlige midler til utredning av disse spørsmål.