



Referanser: KM 15/15, KM 06/19, KR 58/20, KR 70/20, KR 58/21

Arkivsak: 21/01788-4

Endringer i kirkeordningens bestemmelser om kirkebygg m.m.

Sammendrag

Saken har sin bakgrunn i tre ulike høringer Kirkerådet har gjennomført. Kirkemøtet vedtok på sitt møte i 2015, at i «et fremtidig regelverk bør det gis mulighet for langtidsutleie av kirkebygg». Kirkerådet forslår en endring i kirkeordningen som tar sikte på at biskopen kan dispensere fra forbudet mot å påhefte bruksretter, herunder til å godkjenne langtidsutleie av kirkebygg.

Kirkerådet foreslår også tre endringer i kirkeordningen og én endring i regler for liturgisk inventar og utstyr for å følge opp kirkebyggforskriften vedtatt av Kongen 18. desember 2020 og det nye statlige kirkerundskrivet av samme dato. Kirkerådet foreslår at biskopen kan samtykke i avhending og nedlegging av kirker samt at biskopens avgjørelse kan påklages til Kirkerådet. Videre foreslår Kirkerådet en godkjenningsordning for tiltak på listeført kirke som ikke har tilknyttet gravplass, for å følge opp kirkerundskrivet. I tillegg foreslår Kirkerådet å presisere at biskopen må innhente uttalelse fra Riksantikvaren før biskopen samtykker til fjerning eller avhendelse av inventar og utstyr i fredede og listeførte kirker gjennom en endring i reglene om liturgisk inventar og utstyr. Reglene om liturgisk inventar og utstyr, som ble vedtatt under kirkeloven, må av regeltekniske grunner oppheves og vedtas på nytt med hjemmel i trossamfunnsloven.

Videre foreslår Kirkerådet en endring i kirkeordningen som klargjør klageordning og saksbehandlingsregler for ombygning og utvidelse av kirker. For å få en likeartet begrepsbruk i det statlige og kirkelige regelverket, foreslår Kirkerådet å erstatte begrepet *ombygging og utvidelse* med *tiltak ut over vanlig vedlikehold av kirke*.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende vedtak:

I

I kirkeordning for Den norske kirke gjøres følgende endringer:

Tittel på § 20 skal lyde:

Forvaltning av kirkene og begrensning i rådighet

§ 20 annet ledd skal lyde:

Kirker kan ikke avhendes, pantsettes eller påheftes bruksretter. Biskopen kan likevel samtykke i avhending og påhefte av bruksretter når særlige grunner tilsier det. Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens vedtak i saker om avhending av kirker kan påklages til Kirkerådet. I saker om påhefte av bruksretter skal Kirkerådet gi retningslinjer for saksbehandlingen.

§ 23 fjerde ledd skal lyde:

Oppføring av ny kirke skal godkjennes av Kirkerådet. Det samme gjelder tomt til oppføring av kirke, tegninger, kostnadsoverslag og finansieringsplan.

§ 23 nytt femte ledd skal lyde:

Nedlegging av kirke skal godkjennes av biskopen. Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens vedtak kan påklages til Kirkerådet.

§ 23 nytt sjette ledd skal lyde:

Tiltak ut over vanlig vedlikehold av kirke skal godkjennes av biskopen. Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens vedtak kan påklages til Kirkerådet.

§ 23 nytt syvende ledd skal lyde:

På uteområdet ved en listeført kirke som ikke har en tilknyttet gravplass, skal tiltak som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven og som vil kunne ha en negativ innvirkning på kulturhistoriske verdier, ikke finne sted uten biskopens godkjenning. Før biskopen treffer sin avgjørelse, skal saken forelegges rette kulturmiljømyndighet for uttalelse.

II

Endringene trer i kraft straks. Søknader om samtykke til avhending eller nedlegging av kirker som er mottatt av Kirkerådet før endringene har trådt i kraft, avgjøres av Kirkerådet med mindre vedkommende kirke er listeført. Ved listeførte kirker oversender Kirkerådet ikke avgjorte søknader til biskopen for behandling etter de nye reglene.

III

Kirkemøtet fastsetter følgende forskrift om regler om liturgisk inventar og utstyr i medhold av lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) § 15 første ledd annet punktum og kirkeordning for Den norske kirke 30. mars 2019 nr. 2307 § 28 annet ledd bokstav d):

Kap. 1. Alminnelige bestemmelser

§ 1. Formål

Kirkerommet med sitt inventar og utstyr skal tjene til Guds ære og fremme menighetens gudstjenestelige liv.

Formålet med reglene er å bestemme hva som er nødvendig liturgisk inventar og utstyr i en kirke, og hva som kan komme i tillegg til dette. Reglene gir også bestemmelser om utforming, godkjenning, bruk og forvaring av inventar og utstyr.

§ 2. Virkeområde

Retningslinjene gjelder

1. Kirker i henhold til kirkeordningen § 19 første ledd. Dette er soknekirker og kapell som er godkjent av Kongen eller departementet, som er kirke fra gammelt av eller som etter 1. januar 2021 er godkjent som kirke av Kirkerådet i medhold av kirkeordningen § 23 fjerde ledd.
2. Den kirkelige bruk av forsamlingslokaler og kapeller som ikke er vigslet til kirke, men som benyttes som kirkelokaler, jf. tjenesteordning for biskoper § 14 annet ledd og tjenesteordning for proster § 7 første ledd bokstav j).

§ 3. Definisjon

Inventar: Gjenstander som har sin permanente plassering i kirkerommet, enten det er fast montert eller løst. Kirkeklokker er å regne som inventar i dette regelverket.

Utstyr: Gjenstander som brukes regelmessig i kirkerommet, men som ikke er permanent plassert der.

§ 4. Generelle bestemmelser

Kirken kan ta all kunst, alle kunstformer og alle kunstuttrykk i bruk i kirkerommet med dets liturgiske inventar og utstyr, så sant det tjener det kristne budskap og lar kirkerommets særlige egenart komme til utfoldelse.

Håndverk, materialer og utforming av liturgisk inventar og utstyr skal være av høy kvalitet.

Innredningen av kirkerommet skal fremme fleksibel praksis og det bør derfor vises tilbakeholdenhet med å bolte inventar fast i gulvet.

Det skal tas tilbørlig hensyn til de kulturhistoriske verdier som kirkebygget og dets inventar og utstyr representerer.

Kap. 2. Liturgisk inventar

§ 5. Alter

En kirke skal ha ett hovedalter. Alteret bør ha en slik tyngde og verdighet at det fremstår som kirkerommets samlende midtpunkt også når rommet ikke er i bruk.

Hovedalteret er et permanent inventar i kirkerommet og skal ikke fjernes, flyttes eller tildekkes.

I kirkerom der alteret er plassert langt fra menigheten, kan det innføres et frittstående alter som kirkerommets sentralalter. Det frittstående alteret skal ha sin permanente plass i kirkerommet eller annet sted i kirkebygget når det ikke er i bruk. Det kan også finnes sidealtere til bruk for mindre forsamlinger. Disse kan også anvendes som bønnestasjoner under gudstjenesten og når kirkerommet er åpent for besøkende til meditasjon og bønn.

Når nye kirker bygges, skal alteret være frittstående. Alteret bør stå så langt ut fra bakveggen at liturgen kan forrette vendt mot menigheten, og at menigheten lett kan passere når ofringen skjer ved gang rundt alteret.

§ 6. Alterring

En alterring/alterskranke skal inngå i en kirke. Den består av knefall og støtteskranke, og kan være fast eller flyttbar.

§ 7. Døpefont

Døpefonten er et permanent inventar i kirkerommet og skal være plassert lett synlig for menigheten, fortrinnsvis i kirkeskipet. I nye kirkebygg bør det sikres god plass rundt døpefonten. Den skal være utformet slik at den i bruk gir en vanndybde på minst 5 cm.

Når det bygges nye kirker, kan menigheten også søke om å tilrettelegge for dåp ved neddykking.

§ 8. Prekestol og lesepult

Prekestol og lesepult skal være slik plassert at forkynnelsen og lesningene høres overalt i kirkerommet, og slik at predikant og tekstleser om mulig kan sees av alle. Bokbrettet på prekestolen og lesepulten bør kunne reguleres i høyden. Prekestol og lesepult kan forenes i ett og samme inventar. Det bør fortrinnsvis ha fast plassering.

§ 9. Orgel

Pipeorgelet er kirkens tradisjonelle hovedinstrument. Orgelet skal understøtte og hjelpe menighet og sangkor i tilbedelse, forkynnelse og sang. Det har også selvstendige musikalske funksjoner, både i og utenom gudstjenesten.

Orgelets plassering og utforming avklares i et nært samarbeid med orgelbygger, orgelsakkyndig konsulent og arkitekt. I nye kirker bør orgelets plassering være slik at kirkemusikeren kan lede et sangkor fra sin plass ved orgelet.

§ 10. Kirkeklokker

Kirker/kapell og andre kirkelige bygg eller rom hvor det regelmessig holdes gudstjeneste og utføres kirkelige handlinger, skal ha en eller flere kirkeklokker.

Kirkeklokker plasseres enten i kirketårnet eller i et eget utvendig rom, men slik at lyden fra klokkene også kan høres naturlig inne i kirkerommet.

Kirkeklokkene trenger en klangkasse for å komme til rette som instrument. Hensynet til håndringing skal ivaretas. Antall og størrelse bør tilpasses kirkens størrelse og de geografiske forhold i kirkens nærhet. I alminnelighet anbefales flere klokker. Store klokker er å foretrekke.

Det er fastsatt egne regler for bruk av kirkens klokker.

§ 11. Egne stoler

Egne stoler for liturg og medliturger skal finnes i alterområdet. Liturgens stol bør plasseres slik at liturgen er synlig for menigheten og medliturgene, jf. Alminnelige bestemmelser for Ordning for hovedgudstjeneste pkt. 22. Det skal også være stoler til bruk ved vigsel. I domkirker skal det være en egen bispestol. Det bør velges stoler som er tilpasset kirkens øvrige inventar.

Kap. 3. Liturgisk utstyr

§ 12. Nattverdutstyr

Til alterutstyret hører kalk og disk, vinkanne og brødeske, enkeltkalker, lys og eventuelt krusifiks. Disse bør så vidt mulig være innbyrdes avstemt i utforming og materialbruk og passe sammen med kirkens øvrige utstyr.

Når en ny kalk anskaffes, skal den utformes slik at en både kan drikke av den, helle av den, og dyppe brødet i den.

En nisje i veggen eller et sidebord kan tas i bruk til oppbevaring av alterutstyret før og etter nattverdhandlingen.

§ 13. Lys

Alterlysene skal være hvite, levende lys. På et lite alter bør lys og staker ikke være for høye, særlig dersom liturgen forretter bak alterbordet. Det bør fortrinnsvis brukes staker beregnet for ett lys.

En lysglobe, eller en annen form for lysteningssted med et Kristuslys sentralt plassert, kan inngå i kirkerommet. Hensynet til brannfare skal ivaretas.

Et påskelys kan fra påskennatt/1. påskedag til Kristi himmelfartsdag stå i egen stake ved siden av alterbordet. Resten av kirkeåret vil lyset normalt være plassert ved døpefonten.

Til dåpslys skal det være en lysholder som disse kan plasseres i, jf. Alminnelige bestemmelser for Ordning for hovedgudstjeneste pkt. 46–49.

§ 14. Prosesjonskors og prosesjonslys

Et prosesjonskors og eventuelt to prosesjonslys kan tas i bruk under gudstjenesten. Prosesjonskorset plasseres normalt ved alteret i egnet fot. Prosesjonslysene plasseres enten ved alteret eller ved lesepulten ut fra den liturgiske bruken på stedet.

§ 15. Tekstiler

Tekstiler på alter, prekestol og lesepult avstemmes i farger og formgivning til hverandre og til hele alterområdet, og til messehaglens som hører til kirkehuset.

Tekstilene bør følge de liturgiske farger eller være kirkeårsnøytrale. Dersom alterduk brukes, skal den være hvit.

Kalkklede og servietter som brukes ved nattverd og dåp bør være av bomull eller lin.

Kap. 4. Øvrig liturgisk utstyr til en kirke

I hver kirke vil det i tillegg vanligvis være behov for:

§ 16. Liturgiske klær

Alba, stolaer i fire liturgiske farger, messehagler, fortrinnsvis hvit og grønn og hvite kapper for ansatte og frivillige medarbeidere ut fra behov ved gudstjenester og andre tjenester.

Kappe til bruk på kirkegård/gravlund ved gravferd.

Hvite kapper til konfirmanter.

§ 17. Utstyr til bruk ved takkoffer

Nødvendig utstyr til innsamling av takkoffer.

§ 18. Bøker

Tre bibler og tekstbøker og tre sett av de liturgiske bøker (for liturg, kirkemusiker, og sakristi). Et tilstrekkelig antall salmebøker til bruk for menigheten og koralbøker og liturgisk musikk for kirkemusikeren.

§ 19. Andre musikkinstrumenter

Andre musikkinstrumenter kan understøtte og hjelpe menighet og sangkor i tilbedelse, forkynnelse og sang. Andre instrumenter kan også ha selvstendige musikalske funksjoner, både i og utenom gudstjenesten.

§ 20. AV-utstyr

Dersom AV-utstyr inngår i kirkerommet, skal det integreres på en best mulig måte i kirkerommet. Når det benyttes, bør det ikke dekke til kunstnerisk utsmykning/altertavle eller ta oppmerksomheten bort fra alterstedet.

Kap. 5. Oppbevaring

§ 21. Et godt bevaringsmiljø.

Gammelt og nytt kirkelig inventar og utstyr skal sikres et godt bevaringsmiljø. Vedlikehold av gjenstander fra før 1850 skal konsulteres med Riksantikvaren. Gjenstander fra 1537 og tidligere anses som automatisk fredet, og vedlikehold/konservering av disse skal godkjennes av Riksantikvaren. Også yngre gjenstander kan ha stor lokal- og kulturhistorisk verdi i dag og i fremtiden, og skal forvaltes ansvarlig.

§ 22. Tekstiler

De liturgiske klær oppbevares i egnede skap. Messehaglene skal henges opp på spesialhengere av tilstrekkelig bredde eller legges i skuffer med tilstrekkelig bredde og dybde.

Liturgiske tekstiler må ikke utsettes for lys, støv eller endringer i luftfuktighet under oppbevaring.

§ 23. Verdigjenstander

Sølvgjenstander og annet kostbart utstyr skal oppbevares brann- og tyverisikkert.

Kap. 6. Godkjenning

§ 24. Nytt inventar og utstyr

Alt nytt inventar og utstyr skal på forhånd være godkjent av biskopen, for fredede og listeførte kirker skjer det etter uttalelse fra Riksantikvaren. Dette gjelder også for gaver, prøveinstallasjoner og midlertidige installasjoner i kirkerommet, dersom slike ikke inngår i et arrangement. I så fall kommer regler for bruk av kirkene til anvendelse.

§ 25. Prostens myndighet

Prosten godkjenner omfanget av inventar og utstyr til lokaler som er innviet til kirkelig bruk, jf. § 2 nr. 2 og regler for bruk av kirkene § 3 bokstav c).

§ 26. Biskopens myndighet

Inventar og utstyr må ikke fjernes eller avhendes uten samtykke fra biskopen, jf. kirkeordningen § 20 fjerde ledd. Dette gjelder også midlertidig fjerning av inventar og utstyr. For fredede og listeførte kirker skal biskopen på forhånd innhente uttalelse fra Riksantikvaren.

§ 27. Menighetsrådets myndighet

Menighetsrådet avgjør om gjenstander som kan, men som ikke må være i et kirkerom, skal inngå som utstyr. Dersom dette får økonomiske konsekvenser for fellesrådet, må fellesrådet gi sin godkjenning. Menighetsrådet godkjenner om inventar midlertidig kan flyttes ut av kirkerommet. Også bestemmelser i kulturminneloven kan sette grenser for dette.

§ 28. Kulturhistoriske verdier

Ved restaurering og tiltak ut over vanlig vedlikehold, jf. kirkeordningen § 23 sjette ledd, skal det tas tilbørlig hensyn til de kulturhistoriske verdier som kirkebygget og dets inventar og utstyr representerer.

Kap. 7. Dokumentasjon

§ 29. Nasjonalt register

Menighetsrådet har ansvar for at alt permanent og midlertidig kirkelig inventar og utstyr registreres i et nasjonalt register. Ved visitas og prostebesøk gis det rapport om registreringen.

§ 30. Endringer, reparasjoner mv.

Endringer, større reparasjoner o.l. av gjenstandene skal registreres. Både ved anskaffelse, endring og avhending eller kassasjon skal tillatelsen (med dato) fra vedkommende myndighet noteres. Dette gjelder også midlertidige avhendelser.

Kap. 8. Forskjellige bestemmelser

§ 31. Kirkerådets myndighet til å gjøre mindre endringer

Kirkerådet kan gjøre mindre endringer i forskriften.

§ 32. Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft straks. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 15. april 2015 nr. 1933 om regler om liturgisk inventar og utstyr.

Saksorientering

1. Bakgrunn – merknader om ikrafttredelse

Saken har sin bakgrunn i tre ulike høringer Kirkerådet har gjennomført. Forslaget om å endre bestemmelsen om ombygging og utvidelse, springer ut av det innhold paragrafen fikk i 2019. Den forutsatte en oppfølging. Høringen om dette spørsmålet var del av en større høring høsten 2020 om endringer i kirkeordningen og enkelte andre regler. De to andre høringene omhandlet kun kirkebygg. Forslaget om å endre kirkeordningens bestemmelse om påhefte av bruksretter for å kunne gi rettslig hjemmel for langtidsutleie, sprang ut av et prinsippvedtak fra Kirkemøtet i 2015. Kirkerådet hadde en egen høring om dette høsten 2020.

De øvrige endringsforslagene ble fremmet som en følge av forskrift om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirker (kirkebyggforskriften) vedtatt av Kongen 18. desember 2020 i medhold av trossamfunnsloven § 15 annet ledd. Den trådte i kraft fra januar 2021. Også det nye kirkerundskrivet¹ som også gjelder fra nyttår, inneholdt noen føringer som ble fulgt opp i den tredje høringen.

Kirkebyggforskriften inneholder bestemmelser som får betydning for spørsmål om ombygging og utvidelse, avhending samt nedlegging av kirker. Kirkebyggforskriften §§ 3 og 4 lyder som følger:

¹ Rundskriv Q-6/2020 av 18. desember 2020 fra Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet, *Forvaltning av kirke, gravplass og kirkens omgivelser kulturminne og kulturlandskap*.

§ 3. Kirkelig godkjenningsorgan

Kirkemøtet fastsetter ett eller flere organ for godkjenning av avhending, riving eller tiltak ut over vanlig vedlikehold, jf. § 1 annet ledd.

§ 4. Saksbehandling

Søknad om avhending, riving eller tiltak ut over vanlig vedlikehold av listeført kirke sendes til godkjenningsorganet kirken fastsetter, jf. § 3. Søknadspliktig er også tiltak som berører fast inventar som inngår i en kulturhistorisk sammenheng med kirkebygget, som altertavle, prekestol, døpefont, kirkebenker, orgel, kirkeklokker, kunstnerisk utsmykning mv.

Dersom organ for soknet er i tvil om tiltaket omfattes av første ledd, skal Riksantikvaren konsulteres.

Før godkjenningsorganet treffer sin beslutning, skal saken forelegges Riksantikvaren til uttalelse.

Godkjenningsorganets avgjørelse kan legges frem til ny vurdering og avgjørelse av det organ Kirkemøtet utpeker.

Kirkemøtet må som følge av forskriften sørge for at det ved avhending, riving samt tiltak ut over vanlig vedlikehold etableres en ordning for både *godkjenning* og *klage* i alle fall for de listeførte kirkene. Se saksorienteringens del 3 og 4.

I forslag til vedtak pkt. II foreslås det at endringene i kirkeordningen trer i kraft straks. Her trengs det å vedta noen overgangsbestemmelser i et par sakstyper, det vil si ved avhending og nedlegging.

Søknader om godkjenning ved *listeførte kirker* som Kirkerådet har mottatt men ikke har avgjort, foreslås oversendt biskopen. Kirkebyggforskriften som trådte i kraft allerede i januar i år, har som nevnt en forutsetning om at det for de listeførte kirkene skal være et kirkelig godkjenningsorgan og et kirkelig klageorgan. Dette vedrører bare søknader om avhending og nedlegging, der det siste også omfatter riving. I dag er det Kirkerådet som her er godkjenningsinstans, uten at det er en klageadgang. Kirkerådet foreslår nå i denne saken at biskopen blir godkjenningsinstans og at biskopens vedtak kan påklages til Kirkerådet.

For *andre kirker* enn de listeførte, foreslås at Kirkerådet behandler ferdig og *avgjør* de saker rådet har mottatt før endringene har trådt i kraft. Bakgrunnen for dette er at Kirkerådet kan ha kommet langt i sin forberedelse. Samtidig gjelder kirkebyggforskriften bare for de listeførte kirkene.

2. Langtidsutleie av kirker

2.1 Kirkerådets høring²

2.1.1 Bakgrunnen for Kirkerådets høring

Kirkerådet innledet høringen med å vise til at Kirkemøtet i 2019 valgte å videreføre det materielle innholdet i kirkelovens kapittel 3 om kirkebygg da kirkeordningen ble vedtatt. De eneste endringer Kirkemøtet vedtok, var de helt nødvendige tilpasninger som følge av at departementet ikke lenger ville være tildelt myndighet på kirkebyggfeltet, slik det har hatt etter kirkeloven. Kirkeordningen ble endret på noen punkter i 2020, men ikke i kapitlet om kirkebygg. Kirkeordningen § 20 første og annet ledd lyder slik:

§ 20. Forvaltning av kirkene og begrensning av rådighet

Forvaltningen av kirkene hører under kirkelig fellestråd, med mindre annet er bestemt av departementet før kirkeordningens ikrafttredelse eller deretter av Kirkerådet.

Kirker kan ikke avhendes, pantsettes eller påheftes bruksretter. Kirkerådet kan likevel samtykke i salg når særlige grunner tilsier det.

Da høringen fant sted høsten 2020, gjaldt ennå kirkeloven, som i § 18 første og annet ledd hadde den samme ordlyd, bare at Kirkemøtet byttet ut departementet med Kirkerådet som godkjenningmyndighet.

Bakgrunnen for høringen var vedtaket i sak KM 15/15 Prinsipper for kirkebygg, der Kirkemøtet vedtok at i «*et fremtidig regelverk bør det gis mulighet for langtidsutleie av kirkebygg*». Kirkerådet viste til at Kirkemøtets vedtak bygget på den forutsetning at langtidsutleie av kirkebygg ikke var tillatt etter kirkeloven § 18 annet ledd. I alle fall var det ikke klart nok til at en ren videreføring av ordlyden i kirkeloven ville gi tilstrekkelig hjemmel for denne type disposisjoner over kirkebygget. Som nevnt ovenfor var det en slik ren videreføring som fant sted ved kirkeordningens vedtakelse i 2019.

Kirkerådet påpekte at det er først nå ved opphevelsen av kirkeloven at Kirkemøtet har myndighet til å innføre en *annen ordning* enn den kirkeloven har inneholdt i lovens § 18 annet ledd. Kirkemøtet i 2015 var klar over dette – selv om det den gangen var uvisst når en kortfattet rammelov ville avløse kirkeloven.

Kirkerådet viste til at spørsmålet *om* det er adgang til langtidsutleie av kirker, hittil først og fremst har måttet finne sin løsning ved å fastsette rekkevidden av kirkelovens forbud i § 18 annet ledd mot påhefte av bruksretter over kirker. Kirkerådet påpekte samtidig til at «forvaltning» i samme paragrafs første ledd nødvendigvis *ikke* kan omfatte det loven forbyr i annet ledd.

Kirkelig fellestråds forvaltningsmyndighet kan i tillegg være avgrenset av *andre* grunner enn forbudsbestemmelsen. Kirkerådet viste til at det særlig er menighetsrådets og prestens selvstendige rett til bruk av kirken som her vil være

² Ved gjengivelsen av høringsforslaget er fotnotene tilføyd i saksorienteringen her. Formålet er å lette Kirkemøtets lesning og forståelse av høringsforslaget. Sammenhengen mellom kirkeretten og den alminnelige juss kan oppleves vanskelig, jf. særlig pkt. 2.1.3. Når fotnotene er tatt med her og ikke i Kirkerådets vurderinger i pkt. 2.3, er det fordi de knytter seg direkte til Kirkerådets tekst i selve høringen.

hensyn som må iakttas. Forbudsbestemmelsen må også tolkes i lys av nevnte rett for menigheten til bruk av kirken, se nedenfor i pkt. 2.1.3. Kirkerådet påpekte derfor at hvis forbudet mot påhefte av bruksretter blir fjernet, slik at langtidsutleie ikke generelt er forbudt, må derfor et nytt og endret regelverk *også* finne en løsning på forholdet mellom fellesrådets forvaltning av kirker og menighetens bruk av kirken sin. Kirkerådet presiserte at *dette* spørsmålet ikke uten videre blir løst gjennom en oppheving av forbudsbestemmelsen. Det samme vil gjelde ved en godkjenningsordning knyttet til en videreføring av forbudet.

2.1.2 Hva Kirkerådet siktet til med langtidsutleie i høringen

På grunn av den fremtredende betydningen av uttrykket *langtidsutleie*, knyttet Kirkerådet innledningsvis i høringen noen merknader til hva Kirkerådet mente med uttrykket. Kirkerådet la til grunn at når Kirkemøtet i sitt vedtak i 2015 brukte uttrykket langtidsutleie, hadde det ikke bare en side til *varigheten* av en leieavtale. Også *hvor stor del* av bygget en avtale omfatter – om leietaker gis eksklusiv råderett over *hele* bygget – vil være et relevant moment.³

Kirkerådet påpekte at bakgrunnen for *tidsaspektet* er at det ikke er tvilsomt at det etter regler for bruk av kirkene har vært adgang for menighetsrådet til – i tillegg til egen bruk – å overlate kirkerommet til andre ved vederlagsfritt utlån eller utleie mot betaling. Det har vært forutsatt i disse reglene at dette er avtaler med en *kort* tidshorisont.⁴ Kirkerådet viste til at det begrepet langtidsutleie siktet mot å fange opp i høringen, var leieavtaler som nettopp *ikke* er korttids leieavtaler som kan forankres i regler for bruk av kirken. Kirkerådet forklarte at langtidsutleie i denne sammenheng beskriver de former for utleie som gir *eksklusiv* bruk for en eventuell leietaker, slik at menigheten selv ikke lenger kan disponere kirken. Kirkerådet påpekte at det særlig er for slike eksklusive bruksavtaler vi støter an mot de hensyn som begrunner det generelle forbudet mot påhefte av bruksretter.

2.1.3. Forståelsen av forbudsbestemmelsen mot påhefte av bruksretter – herunder forholdet til menighetens bruk av kirken

Kirkemøtets prinsippvedtak fra 2015 og den bestilling den innebar, vil etter kirkelovens opphevelse måtte knytte seg til en endring av kirkeordningen § 20 annet ledd. Kirkerådet fant det nødvendig å redegjøre for *hvorfor* Kirkemøtet traff sitt vedtak, slik at høringsinstansene kunne få en god forståelse av hva som var *det nye* med Kirkerådets forslag.

Kirkerådet viste til at etter kirkeordningen § 20 første og annet ledd vil begrepet «kirke» omfatte både selve kirkebygget og kirketomten. Og som ved all annen regeltolkning tok Kirkerådet utgangspunkt i bestemmelsens ordlyd. Det sentrale ordet er begrepet *bruksrett*. Kirkerådet påpekte at dette rettslige begrepet må gis det samme innhold i kirkeordningen som det har etter alminnelig juridisk språkbruk.

³ Kirkerådet la altså til grunn en forståelse av at Kirkemøtets vedtak ikke primært var rettet inn mot leieavtaler som omfatter bare utvalgte *deler* av et kirkebygg. For nyere kirker kan det være en aktuell mulighet, og her vil ikke nødvendigvis en langvarig leieavtale være til fortrengsel for menighetens behov. Det vil da *ikke* være selve kirkerommet som er gjenstand for utleie.

⁴ Men også en avtale som bare gjelder leie for en mindre *del* av uken, har vært ansett for å være innenfor regler for bruk av kirken. Her kan en avtale være av lang varighet *uten* å være langtidsutleie i den forstand vi her er opptatt av.

Kirkerådet forklarte at bruksretter over fast eiendom gir rett til *begrenset rådighet* over en annens faste eiendom. Bruksrettene kan deles i to hovedkategorier: de totale og de partielle bruksretter, der den siste gruppen er mest kjent under betegnelsen servitutter.

Det er imidlertid de totale bruksretter som har interesse når tema er langtidsutleie av kirkebygg. Kirkerådet påpekte at ved de totale bruksretter er det forutsatt at rettighetshaver har *besittelse* av det som er gjenstand for bruk og at slik besittelse kan anta form av *eksklusiv* bruksrett eller i det minste en rådighet som er *dominerende* sammenliknet med eiers. Kirkerådet viste til at en total bruksrett for det første kan knytte seg til leie av grunnarealer, typisk tomtefeste eller jordleie. For det andre kan den gjelde leie av areal under tak, det vil si leie av husrom til bolig eller til andre formål. Kirkerådet påpekte at leie av et kirkebygg hører til den andre gruppen, da altså *leie av husrom til andre formål enn bolig*.

Både de totale bruksretter og servituttene er omfattet av uttrykket «bruksrett» i ordlyden i kirkeordningen § 20 annet ledd. Kirkerådet slo således fast at etter den alminnelige forståelse av begrepet vil en langvarig leieavtale som gir leietaker eksklusiv bruksrett til kirkebygget, rammes av *ordlyden* i forbudsbestemmelsen. Kirkerådet viste imidlertid til at selv om forbudet etter sin ordlyd er absolutt, må bestemmelsen ses i lys av sitt formål. Det vil kunne tilsi en noe *innskrenkende tolkning* sammenliknet med ordlyden. Med henvisning til en tolkningsuttalelse fra departementet viste Kirkerådet til at forbudets *formål* tilsier at blant annet bruksretter over *kirketomten* som ikke svekker eiendommens egnethet for kirkelige handlinger og annen kirkelig bruk av kirkebygget, etter en konkret vurdering vil kunne gå klar av forbudet.⁵ I den aktuelle tolkningsuttalelsen som Kirkerådet gjenga, skrev departementet ved brev av 4. februar 2019 til KA blant annet at:

Formålet med bestemmelsen [den tilsvarende forbudsbestemmelsen i kirkeloven § 18 annet ledd første punktum] er å sikre at kirkene skal være i soknets eie, og at det ikke skal foretas disposisjoner som hindrer tilgang til eller *bruk av kirkebyggene*. Bruksretter som ikke krenker eiendomsretten og/eller *tilgang til og bruk av kirkebygget*, er det, etter departementets vurdering, ikke samme grunn til å forby. Både formålsbetraktninger og reelle hensyn tilsier at det må foretas konkrete vurderinger av hvordan slike heftelser vil virke inn på eiendomsrett til, og *bruk av, kirkebygget*. Etter departementets syn kan det dermed ikke utelukkes at en bruksrett til *en del av eiendommen* kan tinglyses uten at det vil være i strid med § 18 (2) første punktum, men dette må vurderes konkret (kursivert her).

Kirkerådet påpekte at det fremgår av uttalelsen at departementet må ha siktet til bruksretter over *kirketomten*.⁶ Kirkerådet viste til at Kirkemøtets prinsippvedtak fra 2015 gjaldt *kirkebygget* og at det her er lite rom for å tolke forbudet innskrenkende

⁵ Det vil da dreie seg om servitutter over kirketomten. Praktiske eksempler er vei- eller parkeringsrett.

⁶ Uttalelsen viser at formålet med forbudsbestemmelsen mot å påhefte bruksretter er å sikre at *kirken skal kunne brukes*. Siste setning i sitatet omtaler bruksrett til «en del av *eiendommen*», ikke selve kirkebygget. Det er derfor tvilsomt om departementets generelle uttalelse om en formålsbegrunnet innskrenkende tolkning i det hele tatt omfatter eller dreier seg om en bruksrett over *en del av selve kirkebygget*. I den henvendelse departementet besvarte, het det således følgende om forbudet mot å påhefte bruksretter: «Det absolutte forbudet omfattet etter Fisknes' oppfatning kun bruksretter til kirkebygget.» Uansett er det klart at departementets uttalelse om en formålsbasert tolkning ikke på noe vis kan tas til inntekt for den form for *eksklusiv* bruksrett over *hele* kirken som her er tema, jf. pkt. 2.1.2 ovenfor om hva som er ment med langtidsutleie i denne saken.

gjennom formålsbetraktninger. Grunnen er, skrev Kirkerådet, at hensynet bak forbudet har vært å sikre at en kirke kan tjene sitt formål for menigheten. Kirkerådet påviste på denne måten *den nære sammenheng* det er mellom forbudet mot påhefte av bruksretter og den rett til å disponere kirken som menighetsråd og prest har etter regler for bruk av kirkene. Kirkerådet understreket at når kirkelig fellesråds myndighet til å forvalte kirkene etter kirkeordningen § 20 første ledd skal defineres og avgrenses, må det derfor skje *innenfor de rammer* regler for bruk av kirken setter. Kirkerådet viste til at Kirkerådet og departementet ved flere tidligere anledninger har uttalt dette. Kirkerådet påviste også at det samme fremgår av kirkerettslig litteratur.

2.1.4 De viktigste spørsmålene Kirkemøtets prinsippvedtak reiser

Kirkerådet påpekte at Kirkemøtets prinsippvedtak om at det skal gis mulighet for langtidsutleie, reiser en rekke spørsmål som må finne sin løsning gjennom en ny regulering. Kirkerådet identifiserte dette som de viktigste spørsmålene:

- Skal forbudet mot langtidsutleie fjernes helt – *eller* skal det videreføres med en godkjenningsordning?
 - o *I førstnevnte fall*: Skal endringen bestå i helt å fjerne dagens generelle forbudsbestemmelse om påhefte av bruksretter? Eller skal endringen spesifikt være begrenset til langtidsutleie av kirkebygget?
 - o *I sistnevnte fall*: Hvilket organ skal tildeles myndighet til å godkjenne langtidsutleie? Og skal det innføres en klageordning knyttet til godkjenningsinstansens vedtak?
- Skal det legges konkrete føringer for hvilke formål en kirke skal kunne leies ut til og/eller til hvem? Dette spørsmålet kan stilles både med og uten en godkjenningsordning.
- Skal det settes en grense for hvor lenge en kirke skal kunne leies ut?
- Skal en adgang – med eller uten godkjenningsordning – *forutsette* at menigheten ikke lenger ønsker å bruke kirken eller ikke har midler til å hjelpe kirkelig fellesråd hvis sistnevnte ikke finner å kunne drifte og vedlikeholde kirken? Dette er samtidig et spørsmål om forholdet til regler for bruk av kirken og dessuten om hvilket organ for soknet som reelt sett har det avgjørende ord i spørsmålet om langtidsutleie skal kunne finne sted.

2.1.5 Kirkerådets forslag til rettslig regulering av spørsmålet om påhefte av bruksretter, herunder om langtidsutleie

Innledning

Kirkerådet besvarte de nevnte spørsmålene gjennom sitt forslag til ny bestemmelse i kirkeordningen § 20 annet ledd. Kirkerådet begrunnet forslaget ved å legge vekt på de momenter som nevnes i det følgende.

Videreføring av det generelle forbudet mot påhefte av bruksretter, men åpning for unntak gjennom en generell godkjenningsordning

Kirkerådet mente at bare å skille ut langtidsutleie av kirkebygget fremsto som en lite ønskelig løsning. Kirkerådet viste til at de hensyn som begrunner dagens forbudsbestemmelse mot påhefte av bruksretter over kirker, ikke har tapt sin aktualitet. Det ville etter Kirkerådets oppfatning fortsatt være behov for et vern mot disposisjoner som kan hindre fremtidig bruk av kirken. Kirkerådet påpekte at dette taler for at det generelle forbudet mot å stifte bruksretter i kirker videreføres.

Kirkerådet foreslo derfor en videreføring av det generelle forbudet, men at forbudet ledsages av en generell åpning for å gjøre unntak gjennom en godkjenningsordning. Kirkerådet presiserte at forslaget innebar at både forbudet som videreføres og tilsvarende den nye godkjenningsordningen med mulighet for unntak fra forbudet, skal omfatte *bruksretter* i tråd med alminnelig juridisk språkbruk. Samtidig ville gjenstanden for reguleringen – kirken – fortsatt bety både bygget og kirketomten.

Som en følge av dette forslaget, ville en nærmere innrettet godkjenningsordning måtte etableres – herunder ved å utpeke godkjenningsorgan.

Hvilket organ bør være godkjenningsinstans?

Kirkerådet mente det var tre aktuelle organ til å ha en slik godkjenningsmyndighet – biskop, bispedømmeråd og Kirkerådet.

Kirkerådet påpekte at det som kan tilsi *Kirkerådet* som godkjenningsorgan, særlig var at det da kan bli *ens praksis nasjonalt* i denne sakstype.

Det som kan tale for *bispedømmerådet* som godkjenningsinstans, var etter Kirkerådets oppfatning at bispedømmerådet allerede er tildelt myndig til å dispensere fra atskillelsesforbudet i kirkeordningen § 20 tredje ledd. Kirkerådet viste til at slikt salg av fast eiendom som ikke lenger er nødvendig for kirken, har det til felles med påhefte av bruksretter at det i begge tilfeller dreier seg om *den økonomiske forvaltningen av kirkens verdier*. Det samme er tilfelle med bispedømmerådets godkjenning av regler for betaling for bruk av kirken etter § 22 annet ledd og godkjenning av anvendelsen av kirkefondets kapital og avkastning, jf. § 21.

Kirkerådet mente allikevel at de hensyn som taler for å utpeke *biskopen* til å ha denne godkjenningsfunksjonen, fremsto som mer tungtveiende, og Kirkerådet foreslo derfor denne løsningen. Kirkerådet viste til at biskopen har tilsynsmyndighet over bruken av kirkene etter tjenesteordning for biskop § 5 annet ledd, jf. også regler for bruk av kirkene § 4 annet ledd m.fl. Kirkerådet påpekte også at særlig langtidsutleie av en kirke i betydelig grad vil kunne berøre biskopens myndighet knyttet til kirkens inventar og utstyr. Av betydning er også biskopens forordningsmyndighet, og Kirkerådet viste til at det er først når biskopen har besluttet ikke å forordne gudstjenester i en kirke at spørsmålet om langtidsutleie vil kunne bli aktuelt.

Skal bestemmelsen inneholde konkrete føringer spesifikt knyttet til langtidsutleie: hvem det skal kunne leies ut til, til hvilket formål o.a.?

Kirkerådet foreslo at det i bestemmelsen i kirkeordningen ikke skal legges konkrete føringer for *hvilke formål* en kirke skal kunne leies ut til eller *til hvem*. Etter Kirkerådets mening var det heller ikke ønskelig å oppstille en grense for *hvor lenge* en kirke skal kunne leies ut. Kirkerådet begrunnet dette med at det er vanskelig på forhånd å ha en konkret formening om hvilke hensyn som spiller inn i den enkelte sak og at det vanskelig å finne en hensiktsmessig måte å uttrykke slike eventuelle begrensninger.

Kirkerådet påpekte imidlertid at biskopen vil kunne stille nærmere *vilkår* for en godkjenning – ved langtidsutleie av en kirke som for andre bruksretter. Forskjellen fra forhåndsbestemte føringer, ville være at biskopen slik ville kunne tilpasse eventuelle vilkår fra sak til sak. Kirkerådet viste til at biskopen for eksempel ville

kunne stille vilkår knyttet til kirkens inventar og utstyr, til bruk av kirketomten samt til menighetens eventuelle fortsatte bruk av kirken, for eksempel til kirkelige handlinger. Kirkerådet påpekte at biskopen også ville kunne stille vilkår om en leieperiodes lengde og hvilke formål leietaker kan bruke kirken til.

I lys av disse vurderingene påpekte Kirkerådet at særlig en søknad om samtykke til langtidsutleie må inneholde opplysninger om *avtalens nærmere innhold* for at biskopen skal kunne ta stilling til den.

Vilkår om særlige grunner også her

På samme måte som for å godkjenne *salg* av kirker, mente Kirkerådet at det burde oppstilles et vilkår om *særlige grunner* for å tillate at kirken påheftes en bruksrett.

Heller ikke hva disse særlige grunner vil være, mente Kirkerådet at det ikke burde forsøkes sies noe generelt om i den endrede bestemmelsen. Kirkerådet påpekte også her at det vil bero på de nærmere forhold i det enkelte tilfelle. Kirkerådet fremholdt at det vanskelig lar seg gjøre å detaljregulere dette spørsmålet når bestemmelsen generelt gjelder påhefte av bruksretter og at ingen sak trenger å være lik en annen.

Forholdet mellom soknets organer

Kirkerådet slo fast at det følger av kirkeordningen § 20 første ledd at det i utgangspunktet vil være kirkelig fellesråd som er det organ for soknet som kan fremme en søknad om godkjenning. Skal dette fravikes, må det følgelig komme til uttrykk.

Kirkerådet spurte om menighetens rett til bruk av kirken skulle tilsi at det bør være menighetsrådet som skal treffe beslutning om i alle fall langtidsutleie. En slik løsning, påpekte Kirkerådet, ville samtidig kunne innebære et veto mot et ønske fra kirkelig fellesråd om langtidsutleie. Kirkerådet viste til at utfordringen med en slik ordning der menighetsrådet eventuelt skulle treffe beslutningen, var ordningens økonomiske sider. Kirkerådet fremholdt at et menighetsråd ikke kan treffe beslutninger – her typisk i form av å stenge for en fra fellesrådets side ønsket disposisjon – helt løst fra de økonomiske realiteter et fellesråd er stilt overfor. Samtidig vil det kunne være betydelige praktiske utfordringer knyttet til en eventuell løsning der menighetsrådet helt eller delvis overtar det økonomiske ansvaret for drift og vedlikehold av den aktuelle kirken – eventuelt også det hele forvalteransvaret. Kirkerådet anbefalte derfor en ordning der det er kirkelig fellesråd som formelt treffer vedtak om påhefte av bruksretter og som fremmer søknad til biskopen om godkjenning.

Kirkerådet viste til at langtidsutleie av kirker og forholdet til menighetsrådets og prestens rett til bruk av kirken var omtalt i de innledende redegjørelser i høringsnotatet, jf. siste del av pkt. 2.1.3. I denne sammenheng pekte Kirkerådet på at forslaget til ordning innebar at biskopen *også i dette spørsmålet* vil måtte avveie eventuelle motstridende hensyn og interesser. De ville her kunne oppstå i skjæringspunktet mellom menighetsrådets og/eller prestens ønsker om fortsatt bruk av kirken og kirkelig fellesråds ønske om utleie som eventuelt fortrenger slik bruk. Kirkerådet påpekte at det således ikke lar seg gjøre generelt å si noe om hvilket organ som ved slik uenighet reelt sett har det avgjørende ord.

Langtidsutleie kan ha til følge at annet regelverk må settes til side

Kirkerådet påpekte at en godkjenning av langtidsutleie, slik denne bruksretten var beskrevet i høringsnotatet, normalt ville forutsette at regler for bruk av kirkene ikke kan bli fulgt. Dette ville samtidig være en følge av at kirkeordningens bestemmelser forutsettes å gå foran annet kirkelig regelverk – også der det er vedtatt av Kirkemøtet. Nå fremgår dette direkte av kirkeordningen § 42 femte ledd. Kirkerådet viste til at det samme kan bli tilfelle med deler av regler for liturgiske inventar og utstyr. Kirkerådet mente at siden biskopen *gjennom sitt godkjenningsvedtak* ville måtte ta høyde for slike virkninger, var det ikke nødvendig å særregulere slike unntak.

Klageordning over biskopens vedtak?

Kirkerådet nevnte først at det la til grunn at vedtaket til biskopen ville bli å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven sammenholdt med kirkeordningen § 42 første ledd. Dette var det ikke er nødvendig å presisere i bestemmelsen, mente Kirkerådet.

Kirkerådet viste samtidig til at en klageordning ville måtte fastsettes særskilt, jf. kirkeordningen § 42 annet ledd første punktum om at vedtak i kirkelige organer i utgangspunktet ikke kan påklages. Kirkerådet fremholdt at det ikke ville være ønskelig å innføre en ny klageordning selv om biskopens vedtaksmyndighet her vil være ny. Biskopens myndighet til å godkjenne *ombygging og utvidelse* av kirker, der det skal være en klageordning, reiser andre spørsmål, påpekte Kirkerådet – herunder fordi det i slike saker er flere som kan være berørt enn menigheten.

Retningslinjer fra Kirkerådet

Under overskriften om forholdet mellom soknets organer påpekte Kirkerådet at det i den reviderte bestemmelsen i kirkeordningen kan være hensiktsmessig å presisere at Kirkerådet kan gi nærmere retningslinjer for biskopens saksbehandling. Dette kan herunder omfatte hva en søknad til biskopen skal inneholde. Slike retningslinjer ved langtidsutleie kan for eksempel omfatte hva en søknad skal inneholde om de drøftelser som har funnet sted mellom soknets organer.

Kirkerådets forslag til endret bestemmelse i kirkeordningen § 20 annet ledd

Kirkerådet foreslo slik ordlyd i § 20 annet ledd, med endringene i kursiv:

Kirker kan ikke avhendes, pantsettes eller påheftes bruksretter. Kirkerådet kan likevel samtykke i salg når særlige grunner tilsier det. *På samme vilkår kan biskopen samtykke i påhefte av bruksretter. I saker etter tredje punktum kan Kirkerådet gi retningslinjer for saksbehandlingen.*

Grunnet de endringer som foreslås knyttet til avhending av kirker, jf. nedenfor 3.1.3, vil bestemmelsen fremstå annerledes etter den samlede redigeringen. Se forslaget til vedtak foran i saksorienteringen.

2.2 Høringsinstansenes syn

Innledning

Høringsnotatet ble sendt på bred høring ultimo august 2020. Både menighetsråd, fellesråd, bispedømmeråd, biskopene og dessuten utvalgte organisasjoner var høringsinstanser. Det innkom 33 hørings svar. Samtlige bispedømmeråd avga

uttalelse hvorav for Borg og Oslo bispedømmer i form av felles uttalelse fra biskop og råd. Tolv menighetsråd avga uttalelse og i tillegg var det to av disse rådene som sendte inn en felles og mer omfattende uttalelse i tillegg til den de ga hver for seg. Det var seks kirkelige fellesråd som avga uttalelse. De øvrige tre uttalelsene kom fra organisasjoner.

Det var bred oppslutning om hovedinnretningen i Kirkerådets forslag og begrunnelsen for denne. Ti høringsinstanser sluttet seg til Kirkerådets forslag uten egne kommentarer, bortsett fra at noen av disse ti gjenga i kortform Kirkerådets forslag. De øvrige høringsinstansene hadde merknader til forslaget.

I lys av innretningen på høringssvarene finner Kirkerådet det hensiktsmessig å redegjøre for innspillene knyttet opp mot de samme tematiske overskrifter som Kirkerådet benyttet i høringen, jf. pkt. 2.1.5 ovenfor.

Videreføring av det generelle forbudet mot påhefte av bruksretter, men åpning for unntak gjennom en generell godkjenningsordning

Det var bred oppslutning om forslaget fra høringsinstansene. Til støtte for Kirkerådets forslag uttalte *Møre bispedømmeråd* dette:

Møre bispedømmeråd sluttar seg til kyrkjerådet si utgreiing og vurdering på dette punktet, og er samd med kyrkjerådet i at dei omsyn som ligg til grunn for dagens forbod ikkje har mist sin aktualitet. På same tid veit ein at kyrkjelivet og kyrkjebygg-geografien i dag er slik at kyrkjer kan stå i fare for å falle ut av bruk – og at det er nødvendig å våge tanken alternativ bruk. Bispedømmerådet trur ei godkjennings-ordning, slik den er beskrive, då er den beste måten å forvalte kyrkjebygga.

Bare én høringsinstans hadde innvendinger til Kirkerådet forslag om en slik innretning av bestemmelsen. *Nidaros Bispedømmeråd* uttalte blant annet følgende om dette:

Nidaros bispedømmeråd slutter seg til behovet for et regelverk som åpner for langtidsutleie av kirkebygg, men synes ikke det er nødvendig å opprettholde den grunnleggende vernebestemmelsen mot påhefte av bruksretter (...) en ny § 20 i kirkeordningen bør sikre regional forvaltning av disse forhold, uten overordnede (eller underliggende) vernebestemmelser. Bispedømmerådet mener biskopen som godkjenningsinstans vil være en tilstrekkelig skranke for å ivareta eventuelle vernebehov av kirker, og ser ikke helt hvilken verdi et underliggende forbud vil ha, særlig ikke når prosessen likevel skal åpnes for biskopens vurdering gjennom godkjenningsordningen. Resultatet blir isteden et unødvendig forvirrende regelverk, i og med at regelen både opprettholder forbudet og åpner for søknad om dispensasjon fra det i samme avsnitt.

Hvilket organ bør være godkjenningsinstans?

Kirkerådets forslag om biskopen som godkjenningsinstans fikk bred støtte i høringen. Bare tre høringsinstanser gikk imot. *Bønneslista* hadde et forslag til ordlyd i paragrafen som pekte mot *menighetsmøtet* som godkjenningsinstans for en beslutning truffet av menighetsrådet: «På samme vilkår [knyttet til hvem som kan gis bruksretter] kan menighetsrådet *med menighetsmøtes godkjenning*, samtykke i påheftelse av bruksretter.» Forut het det imidlertid at:

Forbudet må videreføres med en godkjenningsordning der myndigheten for godkjenning legges til menighetsrådene. Med en klageordning til menighetsmøtet.

Askvoll sokneråd samt *KA* foreslo isteden bispedømmerrådet som godkjenningsorgan. *KA* uttalte blant annet at:

Høringsdokumentet omtaler flere saksfelt som angår forvaltning av kirkebygg der bispedømmerråd i dag har avgjørelsesmyndighet, og dette taler for at bispedømmerrådet også blir godkjenningsinstans i saker om langtidsutleie. Vi vil også peke på at bispedømmerrådet har ansvar for avgjørelser om kirkelig inndeling, og det er ofte en sammenheng mellom de hensyn som vurderes ved sammenslåing av sokn og spørsmålet om alternativ bruk av kirker i sokn med flere kirker. Dette tilsier at godkjennings-myndigheten for langtidsutleie legges til bispedømmerrådet.

Skal bestemmelsen inneholde konkrete føringer spesifikt knyttet til langtidsutleie: hvem det skal kunne leies ut til, til hvilket formål o.a.?

Fem høringsinstanser kommenterte spørsmålet om hvem eller til hva det skal kunne leies ut til, men av disse var det bare *Bønnelista* som ga et forslag til ordlyd i bestemmelsen som fanget opp dette; *Bønnelista* foreslo at å presisere at «Det er en forutsetning at nye brukere har et kristent formål». I en felles uttalelse fra *Frogner* og *Bygdøy menigheter* het det blant annet følgende om dette:

Det kan for eksempel skape stor frustrasjon i lokalmiljøet dersom kirken leies ut til en forsamling som driver aggressiv 'evangelikal' virksomhet. Kirken bør fortrinnsvis leies ut til virksomheter som kommer mange i nærmiljøet til gode: for eksempel kultur og samfunnshus. Det bør også vurderes positivt at kirken delvis leies ut til innvandrermenigheter, og da helst i samvirke med lokalmenigheten, slik at det fremmer integrering.

Nord-Hålogaland bispedømmerråd uttalte at:

Vi vil også, i tillegg til det Kirkerådet trekker frem, peke på at utleie av bygget også vil kunne ha læremessige og økumeniske implikasjoner som hører hjemme under biskopen. I saksorienteringen til KM 15/15 blir det presisert at det høringsinstansene er positive til er utleie til «annet kirkesamfunn eller kirke eller noe som relaterer seg til den tidligere bruk». Dette er også i tråd med de prinsippene som ligger til grunn i «Regler for bruk av kirkene» (KM 16/15). Vi forutsetter at disse føringene vil bli de gjeldende for langtidsutleie, altså at det bare kan skje til andre kristne kirkesamfunn. Det kan derfor tenkes at det er tvil om noe kan regnes som et kristent kirkesamfunn, eller det kan være økumeniske implikasjoner som gjør utleie vanskelig. I slike tilfeller vil det være biskopen som må ta avgjørelsen. Om utleie ikke bare blir avgrenset til kristne kirkesamfunn, vil avvigling måtte være et alternativ. Også da må biskopen godkjenne det.

Når det gjelder spørsmålet om å oppstille en *tidsbegrensning* i selve bestemmelsen, var det ingen høringsinstanser som foreslo dette, men to kommenterte spørsmålet. Den ene – *Oslo bispedømmerråd* og *Oslo biskop* – mente en periode på ti år kunne være «en naturlig avgrensning dersom det skal oppstilles en generell tidsbegrensning», men slik at det skulle presiseres at det eventuelt skulle kunne være «mulighet for forlengelse».

Flere høringsinstanser viste til og støttet Kirkerådets forutsetning for forslaget om at biskopen ville kunne oppstille særskilte *vilkår* for å godkjenne påhefte av bruksretter.

Vilkår om særlige grunner også her

Nidaros bispedømmeråd stilte spørsmålstegn ved behovet for et slikt vilkår. I sitt forslag til ordlyd tok ikke *Bønnelista* med et slikt vilkår for å påhefte bruksretter. Ut over dette var ingen andre høringsinstanser mot å oppstille dette vilkåret i paragrafen.

Forholdet mellom soknets organer

Både *Frogner menighetsråd* og *Bygdøy menighetsråd* uttalte hver for seg at «Det bør være menighetsrådet som treffer beslutning om langtidsutleie, og søker biskopen om godkjenning av dette.» Som nevnt ovenfor mente antakelig *Bønnelista* det samme, men da ikke vedrørende biskopens rolle.

Tjøtta menighetsråd skrev at det «må foreligge samtykke fra soknet» og at verken «kirkelig fellesråd eller biskop [kan] gå lenger enn å anbefale utleie eller salg». Ut over dette var det ingen andre høringsinstanser som gikk imot forslaget om at det er kirkelig fellesråd som skal søke om godkjenning av påhefte av bruksretter over kirker.

Tunsberg bispedømmeråd uttalte eksplisitt at det «det må forutsettes» at «menigheten ikke lenger ønsker å bruke kirken – eller ikke har midler til å hjelpe kirkelig fellesråd hvis sistnevnte ikke finner å kunne drifte og vedlikeholde kirken». I den felles uttalelse fra *Frogner og Bygdøy menigheter* het det tilsvarende at:

Dersom MR ønsker å bruke kirken og har midler til det, bør det ikke være anledning til å godkjenne langtidsutleie. Det bør være mulig med langtidsutleie av deler av kirken, dersom menighetsrådet går inn for det (...) Menighetsrådet bør være det organ som har det avgjørende ordet i spørsmålet om langtidsutleie.

Kirkelig fellesråd i Oslo derimot uttalte i noe motsatt retning blant annet at:

I hvert sokn må det være minst ett kirkebygg. I de prosesser som har gått i Oslo, er det gjort vedtak med formulering om at angjeldende sokn har, med navns nevning, en eller flere kirker. Det betyr samtidig at lokale kirkebygg som ikke er nevnt, ikke lenger er soknekirker. Der forordnes det heller ikke gudstjenester. Ved slikt vedtak legger KfiO til grunn at kirkebygget ikke lenger er til den lokale menighetens disposisjon. Vår vurdering står i motsetning til kirkerådets vurdering av § 20 hvor disse kirkebygg, som er tatt ut av bruk, fortsatt omtales som menighetens kirke. Kirkene i Oslo er grunnbokført som fellesrådets eiendom. Det vil si at alle er eid av menighetene i fellesskap.

Ut over ovennevnte innspill støttet høringsinstansene Kirkerådets forslag om at det blir opp til biskopen å avveie de eventuelle motstridene hensyn og interesser mellom soknets organer. En rekke høringsinstanser – herunder *Oslo bispedømmeråd* og *Oslo biskop* – påpekte i denne sammenheng viktigheten av at Kirkerådet vedtar retningslinjer for saksbehandlingen, slik at biskopen har et godt beslutningsgrunnlag for sin vurdering, jf. nedenfor om dette.

Langtidsutleie kan ha til følge at annet regelverk må settes til side

Ingen høringsinstanser hadde innvendinger mot Kirkerådets påpekning om dette.

Nidaros bispedømmeråd uttalte at «En bortleid kirke kan selvsagt ikke brukes eller leies ut etter det forskriften (regler for bruk av kirkene FOR 2015-04-14) regulerer.» *Møre bispedømmeråd* påpekte likeledes om det samme at:

[Bispedømmerådet] ser at eventuell godkjenning av langtidsutleie av kyrkje kan føre til at t.d. *Reglar for bruk av kyrkjene* ikkje alltid kan bli følgt. Rådet ser også at biskopen gjennom sine godkjenningsvedtak vil måtte ta høgde for dette – og at eventuelle verknader og konsekvensar følgeleg må få ei grundig vurdering og avgjerd i saksbehandlinga.

Klageordning over biskopens vedtak?

Et klart flertall støttet Kirkerådets forslag om ikke å innføre en klageordning knyttet til biskopens vedtak om å godkjenne påhefte av bruksretter. Det var likevel tolv høringsinstanser som foreslo en klageordning. Disse tolv var *KA, Tunsberg bispedømmeråd, Møre bispedømmeråd, Bjørgvin bispedømmeråd, Kirkelig fellesråd i Oslo, Stavanger kirkelige fellesråd, Sola kirkelige fellesråd, Bergen kirkelige fellesråd, Askvold sokneråd, Bakkehaugen, Majorstuen og Vestre Aker menighetsråd, menighetsrådet i Oslo domkirkes sokn og Frogner og Bygdøy menigheter* (i fellesuttalelsen).

Fire av disse utpekte ikke foretrukket klageorgan, men syv av de øvrige – altså alle unntatt én høringsinstans – mente det burde være Kirkerådet. *KA* sammenliknet med saker vedrørende ombygging og utvidelse og uttalte at de hadde «vanskelig for å se begrunnelsen for at de ikke gis klageadgang i godkjenningssaker om langtidsutleie». *Møre bispedømmeråd* uttalte at:

Bispedømmerådet meiner avgjerder om påheft av bruksrettar, t.d. langtidsutleie av kyrkjer, er ei så markant inngrep i den lokale kyrkja og i lokalsamfunnet at det bør tilseie at ei klageordning blir etablert. Endra bruk av kyrkjer rører ved tru, tilhøyrslø, tradisjonar, tilgjenge og mykje anna. Mange menneske og mange miljø i eit lokalsamfunn kan bli berørt av ei slik endring. Bispedømmerådet meiner dette tilseier at ei klageordning må etablerast.

Bakkehaugen, Majorstuen og Vestre Aker menighetsråd uttalte om dette blant annet at:

Klageadgang kan sikre at retningslinjene blir fulgt, og at det er mulighet til en ny vurdering dersom saksbehandlingen ikke har resultert i et godt og fullstendig beslutningsgrunnlag. *BMVA* menighet anser at det er viktig med en klageadgang i saker om eksklusiv langtidsutleie av kirker, fordi slik disponering av kirkebygningen er et meget inngripende tiltak som berører svært mange mennesker i nærområdet og deres tilhørighet til nærkirken, menigheten og Den norske kirke.

Retningslinjer fra Kirkerådet

Som allerede nevnt var det en rekke høringsinstanser som la stor vekt på at Kirkerådet var foreslått i bestemmelsen å kunne gi retningslinjer for saksbehandlingen i biskopens godkjenningssaker. Bare *Nidaros bispedømmeråd* var negativ til at bestemmelsen skulle ha dette med:

Videre mener *Nidaros bispedømmeråd* at Kirkerådet kan utforme og gi nødvendig veiledning og retningslinjer for saksbehandlingen selv om dette ikke er nevnt eller presisert i regelteksten, og ønsker at forslaget § 20, andre avsnitt, fjerde ledd strykes (...) det [synes] unødvendig å presisere Kirkerådets anledning til å gi nærmere retningslinjer for saksbehandlingen i slike saker.

Askvold sokneråd mente at det måtte fremgå i slike retningslinjer at menighetsmøtet måtte få uttale seg. *Oslo bispedømmeråd* og *Oslo biskop* mente det samme om bispedømmerådet. Det var også en høringsinstans som påpekte at kommunen måtte få uttale seg.

Presteforeningen foreslo at forslaget måtte styrkes i form av å endre ordlyden fra «kan Kirkerådet gi» retningslinjer til at «Kirkerådet gir» slike. Foreningen uttalte at:

Selve regelendringen i Kirkeordningen § 20 annet ledd, tredje punktum, foreskriver ingen prosedyre i slike saker. Presteforeningen mener Kirkerådet må forpliktes sterkere enn i forslaget til å gi retningslinjer for saksbehandlingen, og at saksbehandlingsprosedyrene må sikre at menighetsrådet og menighetens prester er hørt i prosessen før det søkes om påheftelse av bruksrettigheter som begrenser rådets og prestenes rett til bruk av kirken.

I lys av egne erfaringer uttalte *Bakkehaugen, Majorstuen og Vestre Aker menighetsråd* blant annet følgende:

Vi understreker at Kirkerådet må følge opp dette og fastsette retningslinjer for saksbehandlingen, slik at det kan sikres en grundig og gjennomsluttig saksbehandling. Retningslinjene må sikre at saken blir grundig utredet og at berørte parter blir hørt. Retningslinjene må også sikre at alternative løsninger som sambruk blir vurdert, slik at alle alternativene inngår i beslutningsgrunnlaget (...) det er viktig at retningslinjene omfatter forvaltningslovens krav til enkeltvedtak. Her vil vi blant annet nevne at det skal gis en begrunnelse for beslutningen, at det er undersøkelsesplikt slik at alle relevante faktaopplysninger belyses og at den som berøres (her typisk menigheten i den aktuelle kirken) får anledning til kontradiksjon før beslutningen fattes. Kravet til kontradiksjon tilsier at menigheten får informasjon underveis og får mulighet til å uttale seg og korrigere eventuelt uriktige opplysninger i beslutningsgrunnlaget. Retningslinjene for saksbehandlingen må sikre at det utføres gode og transparente vurderinger av fordeler og ulemper før beslutningen fattes. Vår erfaring er at det typisk argumenteres med at en fremtidig utleie vil gi store inntekter og at alle utgifter tilsynelatende forsvinner, og det er derfor viktig at det gjennomføres gode og realistiske kost/nytte-vurderinger. I slike vurderinger må det settes tall på hvor mye penger det kan forventes å tjene på utleie og spare på kostnader, eller eventuelt at kostnader øker fordi bruken er annerledes enn det eksisterende.

Samme høringsinstans anbefalte «at det lages retningslinjer med vilkår for sambruk» og påpekte blant annet følgende om dette:

Vi mener sambruk og andre mindre inngripende alternativer alltid bør vurderes før det besluttes langtidsutleie. Sambruk er til tross for en del utfordringer med et utstrakt samarbeid mellom menigheten og ekstern(e) leietaker(e), en foretrukket modell fremfor eksklusiv langtidsutleie.

2.3 Kirkerådets vurderinger og forslag til Kirkemøtet

Før Kirkerådets vurderinger av høringsinstansene innspill ønsker Kirkerådet – i tråd med hensikten bak gjennomgangen om gjeldende rett i pkt. 3 av høringsforslaget – kort å redegjøre for de to-tre viktigste endringene forslaget innebar. *For det første* vil bestemmelsens ordlyd selv vise at påhefte av bruksretter etter en nærmere vurdering vil kunne finne sted gjennom en godkjenning. Rettsteknisk vil det være en klar forbedring at vi ikke, slik som i dag, må gå den litt kompliserte veien via en formålsbegrunnet *innskrenkende* tolkning av selve forbudet. *For det andre* – og viktigst i lys av sakens bakgrunn – vil det med forslaget også klarlegges at det blir anledning til den type disposisjon som stikkordmessig er omtalt som langtidsutleie. *En tredje endring* forslaget innebærer, er at det ikke lenger vil bli behov for å skille ut og nærmere definere langtidsutleie som en egen kategori av bruksretter. Dette følger av forslagets generelle innretning. Derimot vil det fremdeles være behov for å avklare om en disposisjon er å anse som en bruksrett og dermed i utgangspunktet forbudt.

I lys av høringen, er det klar støtte for de omtalte endringene.

Nidaros bispedømmeråd var alene om å foreslå å fjerne selve forbudet mot påhefte av bruksretter og kun ha en godkjenningsordning. En slik løsning ville kunne sammenliknes med bestemmelsene om ombygging og utvidelse eller tiltak ut over vanlig vedlikehold, jf. nedenfor i pkt. 4. Det vil også kunne sammenliknes med godkjenning av låneopptak etter kirkeordningen § 18 første ledd, jf. der «kan det bare», og samtykkeordningen etter § 21 vedrørende den nærmere bruk av kirkefond og dets avkastning. En annen likhet vil det være til plan- og bygningsloven § 20-2 om søknadspliktigtiltak – altså tiltak som «ikke kan utføres uten at søknad på forhånd er sendt kommunen og den deretter har gitt tillatelse». Felles for disse eksemplene er at det dreier seg om disposisjoner som prinsipielt eller typisk er ønskelige. Vår sak derimot har mer til felles med saker om avhending og pantsetting, der det motsatte er utgangspunktet. Kirkerådet viser ellers til begrunnelsen for å ha en generell vernebestemmelse, jf. første overskrift i pkt. 2.1.5. For øvrig trenger det ikke i praksis å bli noen vesensforskjell mellom de to ulike tilnærminger til reguleringsform.

Etableringen av en klageordning eventuelt kunne ha fått følgende ordlyd: «Biskopens avgjørelse kan påklages til Kirkerådet». Selv om det var flere høringsinstanser som foreslo en klageordning, er det mest forenlig med det samlede høringsbilde ikke å innføre en slik ordning. Kirkerådet opprettholder derfor forslaget om ikke å etablere en klageordning.

Kirkerådet vil knytte merknader til to sider ved saksbehandlingen i slike saker. Som nevnt ovenfor mente Presteforeningen at det burde fremgå av bestemmelsen at Kirkerådet ikke bare *kan* gi nærmere retningslinjer for saksbehandlingen, men at Kirkerådet *gir* slike. Kirkerådet tolker dette som et ønske om en plikt for Kirkerådet til å gi retningslinjer. I lys av at svært mange høringsinstanser var opptatt av viktigheten av slike retningslinjer og at høringen slik sett viser at Kirkerådet ikke bør

unnlate å gi slike, foreslår Kirkerådet at bestemmelsen justeres på dette punkt. Det følger av alminnelige prinsipper for lov- og forskriftsteknikk at presensformen «gir» ikke innebærer en plikt for vedkommende organ til å vedta retningslinjer, selv om det er en forutsetning at man *bør* gi slike retningslinjer. Det foreslås derfor en ordlyd med «skal gi».

Til Nidaros bispedømmeråds forslag om helt å fjerne setningen om retningslinjemyndighet for Kirkerådet, mener Kirkerådet en slik fjerning ikke er heldig. Rett nok er det ikke tvilsomt at Kirkerådet som klageorgan i denne sakstype vil ha myndighet til å binde biskopen i dennes saksbehandling, altså at Kirkerådet *kan* gi slike retningslinjer. Når Kirkerådet allikevel mener denne setningen bør beholdes, er det fordi så mange høringsinstanser var opptatt av dette, jf. ovenfor om at forslaget bør endres til en pliktbestemmelse.

Et annet forhold – av mer redaksjonell karakter – er Kirkerådets forslag i høringsnotatet om ikke å presisere i bestemmelsen at biskopens vedtak i slike saker vil være å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven sammenholdt med kirkeordningen § 42 første ledd. Det er kirkeordningen § 42 første ledd som bringer forvaltningsloven til anvendelse, ikke loven selv. Kirkerådets begrunnelse var at det ikke er nødvendig å presisere dette, siden det ville være en følge av nevnte § 42. Selv om det bare var helt få høringsinstanser som eksplisitt kommenterte den betydning vedtakets karakter har for saksbehandlingen, mener Kirkerådet at det bør presiseres i bestemmelsen. Grunnen er at det er foreslått av Kirkerådet og støttet i høringen vedrørende avhending, nedlegging samt ombygging og utvidelse (tiltak ut over vanlig vedlikehold). Det vil da være inkonsekvent ikke å ta det med også ved påhefte av bruksretter.

Etter dette vil Kirkerådet foreslå slik bestemmelse om påhefte av bruksretter i kirkeordningen § 20 annet ledd:

Kirker kan ikke (...) påheftes bruksretter. Biskopen kan likevel samtykke i (...) påhefte av bruksretter når særlige grunner tilsier det. Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. (...) I saker om påhefte av bruksretter skal Kirkerådet gi retningslinjer for saksbehandlingen.

3. Avhending og nedlegging av kirker m.m. – endring i kirkebyggreglene som følge av kirkebyggforskriften og nytt kirkerundskriv

Saken ble sendt på bred høring ultimo januar 2021. Det innkom 19 hørings svar. Ni bispedømmeråd avga uttalelse hvorav tre var felles for biskop og bispedømmeråd. Det var fra Møre og Nord-Hålogaland samt Agder og Telemark bispedømme. Nidaros biskop og Sør-Hålogaland biskop avga egne høringsuttalelser. Fire kirkelige fellesråd og tre menighetsråd avga uttalelse – hvorav én var felles for to menighetsråd. Også KA og Bønnelista sendte inn hørings svar.

3.1 Godkjennings- og klageordning ved avhending og nedlegging av kirker

3.1.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet viste Kirkerådet til at i gjeldende kirkeordning er det fastsatt følgende i §§ 20 og 23 om henholdsvis avhending og nedlegging:

Kirker kan ikke avhendes (...) Kirkerådet kan likevel samtykke i salg når særlige grunner tilsier det.

...nedlegging av kirke skal godkjennes av Kirkerådet.

Kirkebyggforskriften er gjengitt i pkt. 1 ovenfor. Den omtaler *riving*, mens kirkeordningen § 23 fjerde anvender begrepet nedlegging. En kirke som nedlegges, trenger ikke bli revet – men en kirke som rives, vil nødvendigvis også bli nedlagt som kirke. Forskriftens krav til Kirkemøtet om bestemmelser om riving for de listeførte kirkene, vil derfor kunne ivaretas gjennom de alminnelige bestemmelser om nedlegging.

Kirkerådet pekte i høringsnotatet på at én mulig løsning kunne være å beholde Kirkerådet som *godkjenningsorgan* for avhending og nedlegging og å utpeke Den norske kirkes klagenemnd til klageorgan. Kirkerådet anbefalte ikke denne løsningen fordi det er ønskelig med en *regional forankring* i disse sakstypene. Det skyldes behovet for en større nærhet mellom godkjenningsorganet og det berørte sokn. Slike saker vil ha sitt tyngdepunkt i avveininger knyttet til blant annet kirkelig nærvær i soknet, soknestructur og økonomiske prioriteringer innenfor soknet, kommunen og bispedømmet. Det taler for at *et organ på bispedømmenivå* er godkjenningsorgan.

Samtidig viste Kirkerådet til at det kan reises innvendinger mot å gi Den norske kirkes klagenemnd oppgaven som *klageinstans*. Mye av intensjonen med å opprette klagenemnda var at den kun skal ha oppgaver der det er *påkrevd*, altså der det fra før ikke er et annet nasjonalkirkelig organ som egner seg. Kirkerådet foreslo derfor at *Kirkerådet* blir klageorgan ved avgjørelser om avhending og nedlegging.

Kirkerådet foreslo at *biskopen* og ikke bispedømmerådet skulle være godkjenningsorgan. Kirkerådet viste til at Kirkemøtet riktignok av prinsipielle grunner tidligere har lagt vekt på å unngå å sette biskopene i et underordningsforhold til Kirkerådet, som er foreslått som klageorgan. Hvis Kirkerådet er klageorgan, vil et underordningsforhold bli etablert i disse sakstypene. Isolert sett ville dette derfor tale for å legge oppgaven til bispedømmerådet og ikke biskopen. Kirkerådet mente imidlertid at dette prinsipielle hensynet på samme måte som i saker om ombygging og utvidelse, bør vike for andre, mer tungtveiende hensyn.

Avgjørende for Kirkerådets forslag om at biskopen gis denne myndighet, var at det er biskopen som vigsler kirke, forordner gudstjenester og dessuten har annen beslektet myndighet vedrørende kirken, herunder knyttet til bruk av bygget og om fjerning av inventar og utstyr. Det er en nær sammenheng mellom avhending eller nedlegging av en kirke og biskopens myndighet til å godkjenne avhendelse og annen fjerning av kirkens inventar og utstyr. Det ble også vist til forslaget om at biskopen også bør bli godkjenningsmyndighet i saker om påhefte av bruksretter. Med forslaget her vil biskopen få *et bredt og helhetlig faglig ansvar på kirkebyggfeltet*.

Kirkerådet viste til at også *bispedømmerådet* i dag har myndighet på kirkebyggfeltet gjennom en godkjenningsrolle etter kirkeordningen §§ 20 tredje ledd og § 21. Dette vedrører spørsmål av fortrinnsvis økonomisk karakter. Samtidig har biskopens myndighet i dag langt større nærhet til eventuelle fremtidige saker om avhending og godkjenning.

Både for avhending og nedlegging var det fra før en generell ordning for *godkjenning*. Selv om kirkebyggforskriften bare stiller krav om *klageordning* for de listeførte kirkene, foreslo Kirkerådet en generell ordning om dette for alle kirker.

I godkjenningsbestemmelsen i § 20 annet ledd *annet punktum* foreslo Kirkerådet en redaksjonell endring ved at «salg» byttes ut med «avhending» slik som i første punktum. Bakgrunnen var at det ikke kan ses noen grunn til å skille mellom salg og andre former for avhending⁷ i annet punktum når det ikke er gjort i første punktum.

I lys av dette foreslo Kirkerådet i høringsnotatet følgende ordlyd om *avhending* i § 20 annet ledd:

Kirker kan ikke avhendes, pantsettes eller påheftes bruksretter. *Biskopen* kan likevel samtykke i *avhending* når særlige grunner tilsier det. *Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens avgjørelse kan påklages til Kirkerådet.*

I § 23 foreslo Kirkerådet slik ordlyd om nedlegging:

Nedlegging av kirke skal godkjennes av *biskopen*. *Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens avgjørelse kan påklages til Kirkerådet.*

3.1.2 Høringsinstansenes synspunkter

Et klart flertall av de innkomne høringssvarene ga støtte til Kirkerådets forslag til å endre de to bestemmelsene.

Ingen høringsinstanser mente en klageordning – eller en godkjenningsordning, som allerede foreligger – skulle avgrenses til de listeførte kirkene. I likhet med Kirkerådet mente antakelig heller ingen av høringsinstansene at det skulle være *ulike løsninger* for respektive avhending og nedlegging, selv om *Hamar bispedømmeråds* uttalelse gjengitt nedenfor kun omhandlet avhending av kirker.

Derimot var det noen høringsinstanser som ønsket at andre organer enn de forslåtte skulle ha oppgaven som henholdsvis godkjennings- og klageorgan. Men med ett unntak, *Bønnelista*, ønsket ingen av disse å bytte ut *begge* organene Kirkerådet hadde foreslått med andre organ.

Bønnelista mente at soknet skulle være godkjenningsorgan – med biskopen som klageinstans.

Det var bred støtte til Kirkerådets forslag om at *biskopen* skal ha funksjonen som godkjennende myndighet. *Nidaros biskop* uttalte at:

⁷ Andre former for avhending kan være bytte av eiendom eller gave.

Nidaros biskop slutter seg til forslaget om biskopen som godkjenningsorgan i slike saker, og viser til argumentasjon avgitt ved de tidligere nevnte høringene [om langtidsutleie samt ombygging og utvidelse]: Biskopen som godkjenningsinstans vil være en naturlig og tilstrekkelig skranke for å ivareta eventuelle vernebehov av kirker, og det vil neppe vil være behov for andre organers eventuelle avgrensinger i denne myndigheten. Den regionale forankringen og kompetansen må stå sentralt i slike vurderinger, og spørsmålet om avhending må prinsipielt også kunne hevdes å ligge under biskopens myndighetsområde; det er biskopen som vigsler de samme kirker, forordner gudstjenestene og tar beslutninger om inventar og utstyr. Av samme grunner bør denne myndigheten legges til biskopen fremfor bispedømmerådet. Biskopene som godkjenningsmyndighet i slike saker vil også harmonere best med det som trolig blir løsningen for langtidsutleie.

Fire høringsinstanser foreslo bispedømmerådet som *godkjenningsinstans*. Det var KA samt bispedømmerådene i *Stavanger, Hamar og Oslo*.

Hamar bispedømmeråd uttalte at:

Bispedømmerådet ønsker at bispedømmerådene skal være godkjenningsorgan for salg og avhending av kirker, med Kirkerådet som klageorgan. (...) Bispedømmerådet vurderer at det er en naturlig oppgave for et folkevalgt organ å ta det helhetlige ansvaret for så inngripende avgjørelser som avhending og salg av kirkebygg. Det gjør det også naturlig at klageorganet kan være Kirkerådet, og dermed unngå at Kirkerådet blir stående som et organ overordnet biskopene.

Oslo bispedømmeråd påpekte blant annet at:

Avhending og nedlegging av kirke er en svært inngripende og avgjørende beslutning. I et demokrati vil det være normalt å legge denne typen avgjørelser til folkevalgte organ. Et folkevalgt organ bør derfor ha myndighet til å vedta en slik beslutning. Denne type vedtak er dessuten krevende og kan bli en belastning for biskop å ta alene. Det har vi erfart gjennom arbeidet med kirkebruksplan i Oslo. Det vil naturlig nok være uenighet og konflikt rundt disse avgjørelsene. Da er det en styrke at det er bispedømmerådet som står for vedtaket om avhending eller nedlegging (...) Et tredje moment er at rådet ikke ønsker å legge flere tunge forvaltningsmessige oppgaver og beslutninger til biskop. Bispedømmerådet har allerede myndighet til å godkjenne avhending av eiendom som ikke lenger er nødvendig for kirker, og til omdisponering av kirkefond. At rådet også får beslutningsmyndighet vedrørende avhending og nedlegging av kirkebygg ser vi som en forlengelse av de oppgavene rådet alt har.

KA hadde en lengre redegjørelse med vekt på en prinsipiell vurdering av biskopens rolle og uttalte blant annet følgende om valg av godkjenningsorgan:

I gjeldende og foreslått kirkelig regelverk om kirkebygg har biskopen fått rollen som godkjenningsinstans for de fleste tiltak som angår kirkebygg. Biskopene får på denne måten ansvar for å ivareta og avveie en rekke hensyn, herunder kulturminnefaglige, strategiske, tekniske, økonomiske og andre kirkelige fagområder og interesser. Summen av disse ordningene innebærer at biskopen får en rolle som går ut over biskopens rolle som tilsynsman med tanke på kirkens lære og liturgi. Regelverket om kirkebygg gjør biskopene i økende grad til et regionalkirkelig forvaltningsorgan med fullmakt fra

Kirkemøtet, noe som etter KAs oppfatning har en annen karakter enn biskopens tilsynsansvar (...) Mange kirkebyggsaker angår imidlertid i liten grad kirkens lære og liturgi, men er primært uttrykk for alminnelig kirkelig forvaltning og styring der en rekke ulike fagområder og kirkelige hensyn er relevante. I disse sakene bør det vurderes om bispedømmerådet som demokratisk organ er en mer tjenlig godkjenningssinstans på regionalt nivå, med Kirkerådet som klageorgan (...) Vi viser her til at bispedømmerådet allerede har oppgaver som angår kirkelig inndeling og kirkebyggets økonomi, og dette er forhold som vil inngå i en vurdering av saker som angår avhending og nedlegging av kirker. Vi forutsetter at biskopens eventuelle innsigelser og uttalelser i slike saker blir vektlagt i bispedømmerådets behandling av saken.

Også forslaget om Kirkerådet som *klageorgan* fikk bred oppslutning. Bare fire høringsinstanser foreslo en annen løsning. Som nevnt ønsket *Bønnelista* biskopen som klageinstans over soknets vedtak om godkjenning.

To høringsinstanser mente *Den norske kirkes klagenemnd* burde være klageorgan over biskopens vedtak – det var *Nidaros biskop* samt *Møre bispedømmeråd og Møre biskop*. *Nidaros biskop* uttalte følgende om spørsmålet:

Som en videreføring av dette argumentet [om biskopen som godkjenningssinstans], bør heller ikke Kirkerådet være klageorgan i slike saker. Kirkemøtet har av prinsipielle grunner tidligere lagt vekt på å unngå at biskopene havner i et underordningsforhold til Kirkerådet. Rådet ser ikke at dette er en sak der det er naturlig å fravike prinsippet. Selv om klagenemnda ikke nødvendigvis har kompetanse på teologiske, bygningsfaglige eller arkitekturhistoriske temaer, kan den hente denne kompetansen gjennom administrativ bistand og saksutredning. Det prinsipielle myndighetsforholdet mellom biskoper og Kirkeråd bør veie tyngre enn de praktiske utfordringene i denne saken, og *Nidaros biskop* foretrekker derfor at det legges til rette for saksgang som gir *Den norske kirkes klagenemnd* kompetanse som ankeorgan i slike saker. *Nidaros biskop* forutsetter at klageinstituttet i liten grad vil bli benyttet. Dersom forvaltningspraksis skulle vise noe helt annet og en langt hyppigere bruk av klageadgangen enn man kan forvente, kan det være grunn til å vurdere om dette prinsippet likevel må fravikes av praktiske grunner.

Møre bispedømmeråd og Møre biskop uttalte at:

I høringsnotatet går Kirkerådet inn for at Kirkerådet bør være klageorgan i saker knyttet til avhending og nedlegging av kirker. Premissene for argumentasjonen er klagenemndas og Bispemøtets uegnethet mer enn Kirkerådets egnethet, og notatet problematiserer i liten grad Kirkerådet som klageorgan.

Ved siden av en nærmere evaluering av underordningsproblematikken i den løsningen som foreslås av Kirkerådet, savner *Møre bispedømmeråd og Møre biskop* en grundigere argumentasjon for og gjennomgang av Kirkerådets egnethet, uhildethet og ubundne mandat i forhold til klagesaker - der ingen bindinger må forefinnes. Kirkerådets sammensetning, med én repr. fra hvert bispedømmeråd, kan reise habilitetsspørsmål. Kirkerådets sekretariat er også rådgivende for biskopens kirkesaksforvaltning. Vi viser til gravplassforvaltningen, der Statsforvalteren innehar en rådgivende og godkjennende rolle, men klageinstituttet er forankret hos departementet.

I tråd med Møre bispedømmeråds svar i høringssaken "Endringer i kirkeloven og enkelte andre regler» (...), mener vi også i denne høringen at klagenemnda vil være en riktigere instans. Kirkemøtet gir nærmere regler for klagenemnda, som arbeider fritt og selvstendig. Dersom nemnda i mandat eller sammensetning trenger tillegg, kan Kirkemøtet bestemme dette, slik at nemnda gjøres kompetent til å behandle klagesaker etter kirkeordningens §§ 20, 23.

Nord-Hålogaland bispedømmeråd foreslo preses eller et utvalg nedsatt av Bispemøtet som klageorgan:

Vi er derimot ikke enige i at det skal være Kirkerådet som er klageorgan. Dette vil, slik det sies i høringen, sette biskopen i et underordningsforhold til Kirkerådet, noe vi mener skal unngås. En omgjørelse av et vedtak fra biskopen i en slik sak vil også kunne skade biskopens anseelse og stilling i bispedømmet, og om en slik omgjørelse skal skje, bør det ikke være av et organ som Kirkerådet, men av et organ som i større grad står i den samme linjen som biskopen. Vi foreslår derfor at preses eller et utvalg nedsatt av Bispemøtet er klageorgan for denne type saker. Om man lager et utvalg nedsatt av Bispemøtet som klageorgan, bør den aktuelle biskop ha plass i utvalget i den enkelte saken, slik at biskopens stilling i eget bispedømme i minst mulig grad blir skadelidende ved en omgjøring av et vedtak.

Nord-Hålogaland bispedømmeråd mente også at «riving» burde tas inn i § 23:

Vi er enige i at det som står i de alminnelige bestemmelsene i dag også kan omfatte tilfeller der kirker skal rives, men stiller oss undrende til hvorfor ikke dette ene ordet, «rives» kan tilføyes i kirkeordningen og dermed avverge eventuelle uklarheter på et senere tidspunkt.

KA hadde enkelte merknader til forslaget i de to bestemmelsene til henvisning til forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak. KA hadde her også et forslag til alternativ ordlyd:

Forslag til § 20, annet ledd i kirkeordningen om at «*Bestemmelsene om enkeltvedtak i fvl kommer til anvendelse*» kan forstås slik at forvaltningsloven har Den norske kirke som virkeområde. KA vil minne om den nye trossamfunnsloven innebærer at Den norske kirke i utgangspunktet ikke er omfattet av forvaltningsloven. Kirkeordningens bestemmelse i § 42 innebærer at Kirkemøtet på eget grunnlag har fastsatt at forvaltningslovens bestemmelser inngår som et kirkelig regelverk. Den foreslåtte bestemmelsen om forvaltningsloven i § 20, annet ledd kan skape uklarhet, og kan i lys av § 42, første ledd i kirkeordningen utelates. Alternativt kan bestemmelsen få en mer klargjørende ordlyd, f.eks. om at «*Bestemmelsene om enkeltvedtak i fvl legges til grunn for saksbehandling og vedtak av kirkelig godkjenningsmyndighet, jfr. § 42, første ledd*».

Borg bispedømmeråd hadde en merknad knyttet hvem som har klageadgang over biskopens godkjenningsvedtak:

Det bør regelfestes hvem som har klageadgang på biskopens vedtak. Er det menighetsråd eller andre kirkelige og/eller offentlige organer, eller har også enkeltpersoner/andre aktører adgang til å klage på biskopens vedtak?

3.1.3 Kirkerådets vurderinger

I lys av den relativt brede oppslutning om forslaget i høringen, opprettholder Kirkerådet sitt forslag om å utpeke biskopen og Kirkerådet til å være henholdsvis godkjennende myndighet og myndighet som klageorgan i de to paragrafene.

Møre bispedømmeråd og Møre biskop problematiserte habilitet for representanten i Kirkerådet som er valgt inn fra et bispedømme der *biskopen* har truffet godkjenningsvedtak. Kirkerådet mener dette er en problemstilling som prinsipielt sett ikke er vesensforskjellig fra Kirkemøtets behandling av saker som kan berøre et bispedømme – enten i særlig grad eller i likhet med andre bispedømmer. Slike problemstillinger vil de alminnelige habilitetsreglene gi løsning på. Kirkerådet kan ikke utelukke at utfallet i en sak av den art vi her ser på, kan tilsi inhabilitet for vedkommende medlem i Kirkerådet. Men vedkommende har ikke selv avgjort den forutgående saken. Det har biskopen alene gjort. Kirkerådet viser for øvrig til at ikke engang tidligere *egen* befatning med en sak i seg selv trenger å være nok til å konstatere inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Nord-Hålogaland bispedømmeråds forslag om å ta «riving» inn i bestemmelsen om nedlegging, ville kunne utformes slik: *Riving og annen nedlegging...* Kirkerådet viser til at det sentrale ordet her er nedlegging, og det omfatter klart nok også riving. Det blir på samme måte som i dag, og i kirkerundskrivet er dette slått fast på side 11.

Kirkerådet er ikke enig med KA i at det er ønskelig å *utelate* presiseringen om at biskopens godkjenningsvedtak er å anse som enkeltvedtak slik at reglene for slike vedtak skal komme til anvendelse. Kirkerådet mener av pedagogiske grunner at dette er en nyttig presisering. Kirkerådet kan heller ikke se at det er klargjørende å erstatte «kommer til anvendelse» med «legges til grunn». Kirkerådet deler for øvrig ikke KAs bekymring om at det kan skapes uklarhet om hva som er grunnlaget for denne presiseringen. Nå som kirkeloven er opphevet, herunder dens § 38, er det godt kjent innen kirkelig sektor at grunnlaget for at forvaltningsloven skal anvendes, er kirkeordningen § 42 – da bortsett fra i gravplassforvaltningen. De aktuelle paragrafer står i *det samme* regelverket, og det er unødvendig å vise til § 42 i §§ 20 og 23. En intern henvisning av denne type er av regeltekniske grunner normalt ikke ønskelig.

Til Borg bispedømmeråds spørsmål om hvem som har klageadgang over biskopens godkjenningsvedtak, skal Kirkerådet bemerke at dette vil følge den alminnelige ordning i forvaltningsloven § 28 første ledd, jf. der «part eller annen med rettslig klageinteresse i saken». Dette følger av den klageadgang som etableres og at vedtaket blir å anse som et enkeltvedtak. Kirkerådet mener det ikke er nødvendig å regelfeste dette. Part i saken vil være vedkommende sokn ved kirkelig fellesråd eller menighetsråd i ettsoknskommuner. Ved et avslag fra biskopen, vil i alle fall også menighetsrådet (i flersoknskommuner) ha rettslig klageinteresse. Det kan ikke utelukkes at også private kan ha rettslig klageinteresse. Et eksempel kan tenkes være der en kirke er ønsket avhendet og kirkelig fellesråd har kommet langt i å inngå avtale med en kjøper. Ved godkjenning fra biskopen i strid med Riksantikvarens uttalelse ved fredede eller listeførte kirker, vil denne ha rettslig klageinteresse. Flere eksempler på andre med rettslig klageinteresse kan tenkes – både ved avslag og godkjenning fra biskopen.

I lys av ovennevnte opprettholder Kirkerådet forslaget fra høringen og foreslår slik ordlyd for Kirkemøtet i bestemmelsen om henholdsvis avhending i § 20 annet ledd og om nedlegging i et nytt femte ledd av § 23:

Kirker kan ikke avhendes (...) *Biskopen* kan likevel samtykke i *avhending* (...) når særlige grunner tilsier det. *Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens vedtak i saker om avhending av kirker kan påklages til Kirkerådet.*

Nedlegging av kirke skal godkjennes av *biskopen*. *Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens vedtak kan påklages til Kirkerådet.*

3.2 Godkjenning av tiltak på tomt ved listeført kirke som ikke har tilknyttet gravplass – oppfølging av kirkerundskrivet

3.2.1 Forslag i høringsnotatet

Kirkerundskrivet har følgende omtale av tiltak som ikke er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven:

Plan- og bygningsloven §§ 20-5 og 20-6 omtaler tiltak som ikke krever søknad og tillatelse etter loven. Dette kan for eksempel være en mindre frittliggende bygning, et mindre tiltak i en eksisterende bygning, et mindre tiltak utendørs, en fasadeendring som ikke endrer bygningens karakter samt en tilbakeføring av fasade til tidligere dokumentert utførelse. Tiltakene er unntatt kommunal behandling etter plan- og bygningsloven, dersom de ellers er i overensstemmelse med bestemmelser og gjeldende arealplaner, og ikke er i strid med særlover som kulturminneloven, trossamfunnsloven mv. Unntatt er også tiltak som behandles etter konsesjonslov eller annen særlov, jf. byggesaksforskriftene kapittel 4.

Slike tiltak i en kirkes uteområder kan for eksempel omfatte oppsetting av lyktestolper, varmpumpehus eller mindre servicebygg, samt endringer av anlagte strukturer i grøntanlegg, gravplassporter eller gravplassinngjerding. Slike og liknende tiltak vil kunne ha innvirkning på kulturhistoriske verdier.

(...)

På uteområdet ved en listeført kirke som ikke har en tilknyttet gravplass, bør tiltak som nevnt ovenfor i andre avsnitt, der disse vil kunne ha en negativ innvirkning på kulturhistoriske verdier, ikke finne sted uten godkjenning av det kirkelige godkjenningsorgan som Kirkemøtet utpeker og etter de retningslinjer Kirkemøtet fastsetter. Der kirkens godkjenningsorgan er forelagt en slik sak fra tiltakshaver, skal godkjenningsorganet innhente uttalelse fra rette kulturmiljømyndighet. **[Fotnote 5 i rundskrivet]**

[Fotnote 5 i rundskrivet]: Ordningen her forutsetter Kirkemøtets tilslutning. Slik tilslutning vil i så fall vil kunne gis i april 2021.

I høringsnotatet foreslo Kirkerådet at det tas inn en bestemmelse i kirkeordningen om godkjenningsordning for tiltak på tomt ved listeført kirke som ikke har tilknyttet gravplass. Forslaget var i tråd med rundskrivets føringer *avgrenset* til å gjelde de listeførte kirkene, altså for tiltak på *uteområdet* (tomten) til slike kirker.

På grunn av det nære slektskapet med saker om ombygging og utvidelse av selve kirkebygget, foreslo Kirkerådet at biskopen utpekes som kirkelig godkjenningsorgan i slike saker. Videre ble det lagt til grunn i høringsnotatet at det er hensiktsmessig å

overlate til Kirkerådet å fastsette nærmere retningslinjer, for eksempel i et rundskriv. Retningslinjene kan blant annet omhandle saksbehandlingen og hvilke tiltak som er omfattet, sml. første og andre avsnitt i sitatet fra kirkerundskrivet.

Kirkerådet foreslo følgende bestemmelse som et nytt ledd i kirkeordningen § 23:

På uteområdet ved en listeført kirke som ikke har en tilknyttet gravplass, skal tiltak som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven og som vil kunne ha en negativ innvirkning på kulturhistoriske verdier, ikke finne sted uten biskopens godkjenning. Før biskopen treffer sin avgjørelse, skal saken forelegges rette kulturmiljømyndighet for uttalelse.

3.2.2 Høringsinstansenes synspunkter

Bare én høringsinstans, *Bønnelista*, støttet ikke at biskopen skulle være godkjenningsinstans for de aktuelle tiltak. Dette burde være menighetsrådet, men slik at biskopen kom inn som *klageinstans*. Samtidig ønsket *Bønnelista* å tone ned foreleggingsplikten – da for menighetsrådet – i form av en «bør»-bestemmelse.

Ut over dette var det bred oppslutning om Kirkerådets forslag til ny bestemmelse. Men det var ett viktig unntak. Det gjaldt forslaget om å avgrense bestemmelsen til bare å gjelde for uteområder ved en listeført kirke og ikke alle kirker. Seks av høringsinstansene mente bestemmelsen bør gjelde for alle kirker. Disse var *Bjørgvin bispedømmeråd, Hamar bispedømmeråd, Oslo bispedømmeråd, Møre bispedømmeråd og Møre biskop, Agder og Telemark bispedømmeråd og Agder og Telemark biskop* samt *Nord-Hålogaland bispedømmeråd og Nord-Hålogaland biskop*.

Nord-Hålogaland bispedømmeråd og Nord-Hålogaland biskop uttalte om dette at:

Vi støtter Kirkerådets forslag om å ta inn i kirkeordningen en bestemmelse om godkjenningsorgan for tiltak på tomt ved kirke uten tilknyttet gravplass. Vi støtter også at dette godkjenningsorganet er biskopen. Vi ser derimot ingen grunn til å avgrense dette til kun listeførte kirker. Dette er en regel som bør gjelde for alle kirker, og siden kirkene er soknets eiendom, og de aktuelle tomtene derfor er i «det kirkelige systemet» ligger det innenfor kirkeordningens mandat å også legge reglement for disse kirkene. Vi ønsker altså denne regelen velkommen, men med et større omfang enn det høringsdokumentet legger opp til.

Agder og Telemark bispedømmeråd og Agder og Telemark biskop mente at:

Kirkens eget regelverk - Kirkeordning for den norske kirke, gjelder alle kirker. Erfaringsmessig er et sterkt behov for et vern mot enkelte typer installasjoner på kirketomt. Bestemmelsen i kirkens eget regelverk bør derfor ikke være begrenset til listeførte kirker. Det er behov for at biskopen får tiltak på kirketomt til godkjenning uavhengig av kirkens verneverdi. Tiltak utenfor kirker som ikke er vernet eller som ikke står på fredet grunn, vil imidlertid ikke kreve kulturminnefaglig uttalelse. Krav om at det skal forelegges kulturminnemyndighet bør derfor begrenses til tiltak som berører listeførte kirker.

Oslo bispedømmeråd påpekte tilsvarende at:

Også kirker som ikke er listeført kan ha verdier i omgivelsene og ved kirkebygget som bør ivaretas. Kirkeordningen gjelder alle kirker, i denne sammenheng vil det være et gode å utvide virkeområdet i forhold til kirkebyggrundskrivet.

Færder kirkelige fellesråd mente forslaget til bestemmelse var «språklig (...) vanskelig å forstå» og begrunnet dette slik:

Første setningen inneholder 3 «ikke», 1 «uten» og 1 «negativ innvirkning på». Det bør revideres til et mer tydelig språk.

3.2.3 Kirkerådets vurderinger

Selv om et stort mindretall av høringsinstansene mente bestemmelsen bør gjelde for uteområder ved *alle kirker*, opprettholder Kirkerådet under noe tvil forslaget om å avgrense bestemmelsen til bare å gjelde ved de listeførte kirkene – altså da slike kirker uten en tilknyttet gravplass.

Begrunnelsen er i første rekke at *et flertall* av høringsinstansene støttet Kirkerådets forslag til avgrensning. Derimot er Kirkerådet enig i at Kirkemøtet kan bestemme en annen avgrensning i kirkeordningen enn i det statlige rundskrivet. Hva gjelder *behovet* for en slik utvidelse, ser ikke Kirkerådet bort fra at den foreslåtte avgrensningen innebærer at noen tiltak faller utenfor *selv om* de har eller kan ha negativ innvirkning på kulturhistoriske verdier. Kirkerådet antar at Kirkemøtet vil vurdere den aktuelle avgrensningen grundig.

Dersom Kirkemøtet endrer ordlyden til å gjelde alle kirker, er det derimot naturlig at *foreleggingsplikten* i siste setning kun skal gjelde de listeførte kirkene. Noen av de seks nevnte høringsinstansene påpekte nettopp dette.

Til det språklige innspillet fra Færder kirkelige fellesråd vil Kirkerådet påpeke at rammen for forslaget er lagt i det statlige rundskrivet. Denne rammen er – enkelt sagt – lagt i form av innholdsmessige avgrensninger, eller negasjoner, slik at vi har å gjøre med en restkategori av tilfeller. Bestemmelsen er ment å fange opp rundskrivets beskrivelse og bygger derfor også språklig på den. Kirkerådet mener det vanskelig å finne en enklere måte å uttrykke innholdet på.

Kirkerådet skal gjenta at det kan være hensiktsmessig å overlate til Kirkerådet å fastsette nærmere retningslinjer, for eksempel i et rundskriv. Som nevnt kan retningslinjene blant annet omhandle saksbehandlingen og hvilke tiltak som er omfattet. Siden det i slike saker ikke blir innført en klageordning med Kirkerådet som klageinstans, vil slike retningslinjer kun bli *anbefalinger* med mindre det legges til en egen setning i paragrafen om at Kirkerådet gir nærmere retningslinjer. Kirkerådet har altså ikke foreslått dette.

Etter dette opprettholdes forslaget til ordlyd i pkt. 3.2.1.

3.3 Regler om liturgisk inventar og utstyr § 26 – tillegg om foreleggelse for Riksantikvaren

3.3.1 Forslag i høringsnotatet

I kirkerundskrivet side 18 heter det (tekst kursivert her):

Etter Kirkemøtets egne regler skal biskopen konsultere Riksantikvaren ved anskaffelse av «alt nytt inventar og utstyr» i fredet eller listeført kirke, jf. regler om liturgisk inventar og utstyr § 24. *Ved fjerning eller avhending av inventar og utstyr i fredet eller listeført kirke er det ikke gitt en tilsvarende konsultasjonsplikt, jf. særreglene om liturgisk inventar og utstyr § 26.*

[Fotnote 2 i rundskrivet]

Riksantikvaren skal godkjenne alle tiltak som er søknadspliktige etter kulturminneloven uavhengig av om de kirkelige reglene gjenspeiler slik saksgang. Det samme gjelder for tiltak som er søknadspliktige etter kirkebyggforskriften. *Selv om særreglene om liturgisk inventar og utstyr § 26 ikke pålegger biskopen en konsultasjonsplikt ved fjerning og avhending av inventar og utstyr i fredet eller listeført kirke, bør biskopen likevel konsultere Riksantikvaren dersom det rår tvil om inventaret eller utstyret er fredet eller verneverdig etter kulturminneloven eller kirkebyggforskriften.*

[Fotnote 2 i rundskrivet]: Også her vil det kunne komme en endring i de kirkelige reglene slik at de gjenspeiler kulturminneloven og kirkebyggforskriftens regler, jf. også påfølgende avsnitt.

I høringsnotatet viste Kirkerådet til at biskopen etter dagens kirkeordning skal godkjenne anskaffelse og avhendelse av kirkelig inventar og utstyr, jf. § 20 fjerde ledd. Kirkeordningens bestemmelse gjentas og utdypes i regler om liturgisk inventar og utstyr §§ 24 og 26:

§ 24. Nytt inventar og utstyr

Alt nytt inventar og utstyr skal på forhånd være godkjent av biskopen, for fredede og listeførte kirker skjer det etter uttalelse fra Riksantikvaren. Dette gjelder også for gaver, prøveinstallasjoner og midlertidige installasjoner i kirkerommet, dersom slike ikke inngår i et arrangement. I så fall kommer regler for bruk av kirkene til anvendelse.

§ 26. Biskopens myndighet

Inventar og utstyr må ikke fjernes eller avhendes uten samtykke fra biskopen, jf. kirkeordningen § 20 fjerde ledd. Dette gjelder også midlertidig fjerning av inventar og utstyr.

Kirkerådet la i høringsnotatet til grunn at det er vel så gode grunner til at biskopen skal konsultere Riksantikvaren ved fjerning og avhending av inventar og utstyr som ved anskaffelse. Kirkerådet pekte på at det antakelig var en glipp at ikke også § 26 inneholdt en foreleggelses- eller konsultasjonsplikt for biskopen da reglene ble vedtatt i 2015. I lys av dette og rundskrivets omtale ovenfor, foreslo Kirkerådet følgende tillegg som et nytt siste punktum i regler om liturgisk inventar og utstyr § 26:

For fredede og listeførte kirker skal biskopen på forhånd innhente uttalelse fra Riksantikvaren.

3.3.2 Høringsinstansenes synspunkter

Det var bred oppslutning om forslaget fra Kirkerådet. Bare to høringsinstanser støttet ikke forslaget. *Sigdal og Eggedal menighetsråd* uttalte at:

Når det gjelder regler om liturgisk inventar og utstyr i fredet eller listeført kirke § 26 er Eggedal menighetsråd uenige i at biskopen skal måtte innhente uttalelse fra Riksantikvaren da vi mener dette kan føre til unødvendig byråkrati og lang saksbehandlingstid. Biskopen har i sin stab ansatte som er kompetente til å vurdere slike saker og vil kunne behandle dem innen rimelig tid.

Bønnelista foreslo at en konsultasjonsplikt for biskopen overfor Riksantikvaren ikke tas inn som et tillegg i § 26 og likeledes at den *fjernes* fra dagens § 24 vedrørende anskaffelse.

3.3.3 Kirkerådets vurderinger

I lys av innspillene fra høringen opprettholdes forslaget om tillegg i nevnte § 26 i regler for liturgisk inventar og utstyr.

3.3.4 Regler om liturgisk inventar og utstyr – forankring og fornyelse etter kirkelovens opphevelse

Det kirkelige regelverket som ble vedtatt da kirkeloven gjaldt, må få en ny rettslig forankring etter ny trossamfunnslov. Av regeltekniske hensyn er det nødvendig å oppheve en rekke kirkelige regelsett, for så å vedta dem på nytt på grunnlag av den myndighet Kirkemøtet har i 2021. Kirkerådet viser til sak KM 20/21 *Det kirkelige regelverket – forankring og fornyelse etter kirkelovens opphevelse*, hvor Kirkerådet har foreslått for Kirkemøtet å foreta slike vedtak i en rekke saker. Siden denne kirkebyggsaken inneholder et forslag om å endre en bestemmelse i regler om liturgisk inventar og utstyr, har Kirkerådet lagt opp til at disse reglene vil vedtas i sin helhet innenfor rammen av nærværende sak.

Det er kun § 26 det har vært utredet endringer til og som har vært på høring. Kirkemøtets forretningsorden § 2-4 fastsetter at hvis Kirkemøtet i saker som angår forskrifter og annet regelverk ønsker å vedta et forslag som ikke er tilstrekkelig utredet, skal saken sendes tilbake til Kirkerådet for nærmere utredning før endelig vedtak. I praksis betyr det at det kun er § 26 som er utredet til behandling på Kirkemøtet 2021, og Kirkerådet anbefaler at kirkemøtemedlemmene primært forholder seg til behandlingen av denne bestemmelsen.

4. Ombygging og utvidelse av kirker / tiltak ut over vanlig vedlikehold – klageordning og saksbehandlingsregler

4.1 Forslagene i høringsnotatet

Kirkeordningen § 23 femte ledd fastsetter at «Ombygging og utvidelse av kirke skal godkjennes av biskopen *etter nærmere bestemmelser om saksbehandling og klageadgang fastsatt av Kirkemøtet*». Kirkerådets direktør har den 24. januar 2021 fastsatt midlertidige regler om saksbehandling og klagebehandling ved ombygging og utvidelse av kirke i medhold av delegasjon av 4. desember 2020. De midlertidige

reglene bygde på tidligere bestemmelser fra departementet som ble gitt i samband med delegasjon av myndighet fra departementet til biskopen. I Kirkerådets høring om endringer i kirkeordningen og enkelte andre regelverk høsten 2020 fremmet Kirkerådet forslag om hvordan dette kan reguleres som fast ordning.

Saken ble sendt på bred høring 24. september 2020. Det innkom hørings svar fra 60 høringsinstanser, men ikke alle uttalte seg til spørsmålet om ombygging og utvidelse. 28 menighetsråd, 20 kirkelige fellesråd og åtte bispedømmeråd avga uttalelse. Også *Bønnelista*, *Fagforbundet teOLOgene*, *KA* og *Presteforeningen* sendte inn hørings svar.

Kirkemøtet la i sitt vedtak av kirkeordningen § 23 femte ledd opp til at slike regler om saksbehandling og klageadgang ikke skal gis i selve kirkeordningen. Kirkerådet mente i høringsnotatet at det ville gi en bedre regelteknisk løsning om enkelte hovedprinsipper tas inn i kirkeordningen. Den viktigste fordel er at denne løsningen er mer pedagogisk, ved at kirkeordningen vil vise de viktigste elementene og ikke bare gi en henvisning til andre regler. Kirkerådet foreslo derfor at § 23 endres slik at slik at bestemmelsen selv fastsetter hvilket organ som skal være klageinstans samt noen hovedprinsipper om saksbehandlingen. På denne måten blir det fremdeles Kirkemøtet som – slik § 23 i dag bestemmer – gir nærmere regler om saksbehandling og klageadgang. Forskjellen består i at det med denne løsningen vil være det utpekte klageorganet som gir mer utfyllende bestemmelser. Før 1. januar 2021 var det som nevnt departementet som har gjort dette. Det organ Kirkemøtet utpeker som klageinstans, vil kunne gjøre det samme i kraft av det over- og underordningsforhold som etableres ved at organet blir utpekt til klageinstans.

De mest aktuelle klageorganene er Kirkerådet eller Den norske kirkes klagemennd. Kirkemøtet har av prinsipielle grunner tidligere lagt vekt på å unngå å sette biskopene i et underordningsforhold til Kirkerådet. Hvis Kirkerådet er klageinstans, vil et underordningsforhold bli etablert i denne sakstypen. Kirkerådet pekte i høringsnotatet på at det isolert sett vil dette tale for å legge oppgaven til Den norske kirkes klagemennd. Det kan imidlertid reises innvendinger mot dette alternativet.

Kirkerådet mente i høringsnotatet at Den norske kirkes klagemennd egner seg dårlig i denne type saker. Nemnda har gjennom sin sammensetning sin faglige tyngde i saker av teologisk og juridisk karakter. Sammensetningen er en følge av den type saker nemnda i dag er tildelt. Kirkerådet mente det er lite ønskelig å endre sammensetningen til nemnda for at den skal kunne få tildelt denne sakstypen – som først og fremst stiller krav til bygningsfaglige og arkitekturhistoriske kunnskaper.

Klagemennda har administrativ bistand som vil måte sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. På tross av dette mente Kirkerådet allikevel at Kirkerådet peker seg ut som den foretrukne klageinstans i slike saker. Et viktig hensyn er at Kirkerådet fra før er tildelt andre oppgaver på kirkebyggfeltet. Kirkerådet har i dag ansvaret for å godkjenne oppføring av ny kirke og nedlegging av kirke etter § 23 fjerde ledd samt salg av kirke etter § 20 annet ledd.⁸ Særlig saker om godkjenning av nye kirker har *klare likhetstrekk* til sakene om ombygging og utvidelse av eksisterende kirker.

Kirkerådet foreslo i høringsnotatet en slik endret ordlyd i § 23:

⁸ Som det fremgår av pkt. 3.1.3 foreslår Kirkerådet at Kirkerådet skal bli *klageinstans* ved biskopens vedtak om godkjenning i saker om avhending og nedlegging av kirker. Det samme gjelder ved biskopens vedtak i saker om påhefte av bruksretter, jf. pkt. 2.3.

Ombygging og utvidelse av kirke skal godkjennes av biskopen. Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens vedtak kan påklages til Kirkerådet.

Kirkerådet ville etter forslaget kunne gi saksbehandlingsregler knyttet til klagesaker – begrenset til bestemmelser som supplerer forvaltningsloven. Kirkerådet kan derfor ved brev, rundskriv eller instruks til biskopene redegjøre for hvordan slike klagesaker skal behandles. Som en følge av det overordningsforhold Kirkerådet kommer i overfor biskopene i denne sakstypen gjennom å være klageorgan, vil Kirkerådet også kunne gi saksbehandlingsregler knyttet til biskopenes vedtak. Det kan blant annet omfatte hvilke sakstyper biskopen skal konsultere Riksantikvaren i, herunder knyttet til den enkelte kirkes vernestatus.

4.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene som uttalte seg til forslaget, støttet forslaget fra Kirkerådet. Det var 31 høringsinstanser som ga uttrykk for at de støttet forslaget og fem høringsinstanser som ikke hadde merknader til forslaget.

Noen høringsinstanser hadde særlige merknader til forslaget om klageorgan. Mens flertallet av høringsinstansene, inkludert *Agder og Telemark bispedømmeråd*, *Sør-Hålogaland bispedømmeråd*, *Oslo bispedømmeråd*, *Stavanger bispedømmeråd* og *KA* støttet forslaget om at Kirkerådet skulle være klageinstans, gikk *Borg bispedømmeråd*, *Hamar bispedømmeråd*, *Møre bispedømmeråd*, *Nidaros bispedømmeråd* og *Frogner menighetsråd* (Lier) inn for at dette burde være Den norske kirkes klagenemnd. *KA* uttalte:

Forslaget innebærer at det vises direkte til bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. *KA* viser her til pkt. 2 over der vi peker på behovet for en nærmere gjennomgang av § 42 i kirkeordningen. *KA* støtter Kirkerådets motforestillinger til at Den norske kirkes klagenemnd blir klageorgan i saker vedr. ombygging og utvidelse av kirker.

I høringsnotatet sier Kirkerådet at det kan være uheldig hvis biskopene kommer i et underordnet forhold i forhold til Kirkerådet. *KA* anerkjenner biskopenes relative selvstendighet i utøvelse av tilsynsoppgaver. *KA* kan imidlertid vanskelig se motforestillingene til en organisatorisk linje fra Kirkerådet til biskopene i saker der biskopene er gitt forvaltningsmyndighet som godkjenningsorgan på grunnlag av vedtak i Kirkemøtet. Både i biskopenes rolle som regional leder av prestedtjenesten og når de utøver bestemte forvaltningsoppgaver på oppdrag fra Kirkemøtet er det både nødvendig og ryddig at biskopens tjenesteutførelse gis en organisasjonsmessig plassering under Kirkerådet. Det vil være i samsvar med forståelsen av Kirkerådet som utøvende organ for Kirkemøtet mellom Kirkemøtets samlinger.

Nidaros bispedømmeråd mente at:

Den norske kirkes klagenemnd bør være klageinstans. Kirkemøtet har av prinsipielle grunner tidligere lagt vekt på å unngå at biskopene havner i et underordningsforhold til Kirkerådet. Rådet ser ikke at dette er en sak der det er naturlig å fravike prinsippet. Selv om klagenemnda ikke nødvendigvis har kompetanse på bygningsfaglige eller arkitekturhistoriske temaer, kan den hente denne kompetansen gjennom administrativ bistand og saksutredning.

Det prinsipielle myndighetsforholdet mellom biskoper og Kirkeråd bør veie tyngre enn de praktiske utfordringene i denne saken, og Nidaros bispedømmeråd foretrekker derfor at det legges til rette for saksgang som gir klagenemnda myndighet til å forvalte de utfyllende bestemmelser.

Borg bispedømmeråd mente: «Det er naturlig at klagesaker behandles av Den norske kirkes klagenemnd og at fagfeltet tas hensyn til ved oppnevning av klagenemnda» og forutsatte «at klagenemnda på lik linje med Kirkerådet får saker tilstrekkelig opplyst med bistand fra administrasjonen». Det foreslo også at klagenemnda sammensettes slik at man kan «sikre at det er et øvrig medlem i klagenemnda som har kompetanse i denne saken».

Kristiansand kirkelige fellesråd ga uttrykk for at: Kirkerådet peker seg ut som den foretrukne klageinstans i slike saker. Fra før er Kirkerådet tildelt andre oppgaver på kirkebyggfeltet (...). Samtidig viste høringsinstansen til at «forvaltningsloven (...) etter 1.1.21, ikke gjelder for Den norske kirke. Denne henvisningen sier ikke annet enn det som følger av siste setning (...) [og] kan derfor strykes».

Gjøvik kirkelige fellesråd ga «som en midlertidig og ikke helt god mellomløsning, (...) sin tilslutning til den foreslåtte ordlyd i § 23», samtidig som «godkjenning av endringer og tilbygg [på sikt] bør gå direkte til kirkerådets administrasjon på delegasjon fra Kirkerådet, og at dette betinger at man skaffer seg nødvendig kompetanse».

Karmøy kirkelige fellesråd viste til at Kirkerådet bl.a. skrev at sakstypen «(...) først og fremst stiller krav til bygningsfaglige og arkitekturhistoriske kunnskaper», og mente derimot at: «det er et meget sentralt poeng å se på de kirkelige behov i saker om ombygging og utvidelse av kirker. Vi anmoder derfor Kirkerådet om at de kirkelige behovs plass i denne type klagesaker vektlegges og understrekes.» De foreslo også at en «biskop [kanskje] bør innlemmes i den saksforberedende prosessen». *Hå kyrkjelege fellesråd* ga uttrykk for det samme synspunktet.

Bønnelista uttalte bl.a.:

Vi vil (...) fremheve at det er i menigheten den kristelige aktivitet utøves og at mennesker vinnes for troen på den oppstandne Kristus. I stor grad vil ombygging og påbygg av kirker være en konsekvens av kirkelig aktivitet. Å bygge et menighetsfellesskap som gir variert tilknytning krever til dels andre bygningsmessige forhold enn tidligere. Bønnelista mener derfor at en godkjenning av biskopen og klageadgang, vil kunne gi gode muligheter for utvikling av menighetslivet.

4.3 Kirkerådets vurderinger

I etterkant av høringen har Kongen i medhold av trossamfunnsloven § 15 annet ledd fastsatt den i pkt. 1 omtalte kirkebyggforskriften. Også denne forskriftens bestemmelser får betydning for biskopens saksbehandling i de her aktuelle saker. Kirkebyggforskriften gjelder for kirker som er listeført av Riksantikvaren.

For listeførte kirker er det et krav etter forskriften om at Kirkemøtet etablerer en ordning både for *godkjenning* og *klage* ved visse tiltak over listeførte kirker.⁹

⁹ Se gjengivelsen i pkt. 1 av de relevante bestemmelser i forskriften. Avhending og riving av kirker er omtalt ovenfor i pkt. 3.1.

Kirkerådets forslag i denne høringen vil innfri dette kravet for de listeførte kirker i den her omtalte sakstype. Samtidig vil det bli etablert en *generell* godkjenning- og klageordning som også gjelder for andre kirker enn de listeførte.

I kirkebyggforskriften benyttes begrepene «tiltak ut over vanlig vedlikehold». Barne- og familiedepartementet har i statsrådsforedraget til kirkebyggforskriften og kirkerundskrivet på side 7 lagt til grunn at «tiltak ut over vanlig vedlikehold» svarer til «ombygging og utvidelse», slik at en slik endring kun er lovteknisk. Det blir derfor en vurdering om det kirkelige regelverket skal videreføre betegnelsen «ombygging og utvidelse», eller om det statlige og det kirkelige regelverket bør harmoniseres ettersom begrepene svarer til hverandre.

Spørsmålet ble ikke reist i den her omtalte høringen, siden forskriften ble vedtatt i etterkant av høringen. Kirkerådet vurderer det likevel som mulig for Kirkemøtet å ta stilling til spørsmålet ut fra at det dreier seg om språklige og ikke materielle endringer. På den ene siden er begrepet «ombygging og utvidelse» innarbeidet i kirkebyggforvaltningen. På den annen side kan det gi et uoversiktlig regelverk og oppstå uklarheter om regelverkene benytter forskjellige begreper for å beskrive de samme forhold.

Spørsmålet ble kort berørt i høringen omtalt i pkt. 3 ovenfor. Selv om det falt utenfor selve høringsforslaget, var det flere høringsinstanser som kommenterte spørsmålet og foreslo en endring. Dette var *Bjergvin bispedømmeråd, Oslo bispedømmeråd, Nord-Hålogaland bispedømmeråd og Nord-Hålogaland biskop, Møre bispedømmeråd og Møre biskop* samt *KA*. Sistnevnte uttalte at «det statlige og kirkelige regelverket (...) bør anvende likelydende begrepsbruk om samme forhold» med henvisning til dette begrepet. *Nord-Hålogaland bispedømmeråd og Nord-Hålogaland biskop* uttalte følgende om dette:

Når det gjelder Kirkerådets vurdering av at «tiltak ut over vanlig vedlikehold» slik det står i kirkebyggforskriften svarer til «ombygging og utvidelse» og at det sistnevnte uttrykket dermed ikke skal endres i reglementet, er vi uenige. Vi mener det er viktig å ha et reglement som i så stor grad som mulig er enkelt å forstå også for personer som ikke ofte jobber med saker med denne tematikken. Da er samsvarende begrepsbruk i ulike tekster et svært godt hjelpemiddel for å gjøre tematikken lettere å forstå. Vi mener altså at begrepsbruken her må samkjøres, og at dette - i lys av Kirkerådets egen argumentasjon – bare er en redaksjonell endring uten betydning for reglementet annet enn at det blir mer brukervennlig.

Siden det ikke innebærer noen materielle endringer og i lys av ovennevnte fra høringen i den andre saken, anbefaler Kirkerådet at begrepsbruken i kirkeordningen § 23 harmoniseres med kirkebyggforskriften på dette punkt.

Noen høringsinstanser kommenterte spørsmål om klageorgan. Et klart flertall av høringsinstansene støttet forslaget i høringsnotatet om at Kirkerådet skal være høringsinstans, men noen tok til orde for at Den norske kirkes klagenemnd burde være det. Både Kirkerådet og Den norske kirkes klagenemnd vil kunne være utpekt som klageinstans, men i lys av høringen opprettholder Kirkerådet forslaget om at biskopens vedtak kan påklages til Kirkerådet. Kirkerådet viser i den sammenheng til de andre oppgavene Kirkerådet har på kirkebyggfeltet.

Kirkerådet understreker at saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold vil involvere både bygningsfaglige, kulturminnefaglige og arkitekturhistoriske kunnskaper så vel som ivaretagelse av kirkelige behov. Som følge av at biskopen er godkjenningssinstans, vil klageinstansen alltid ha biskopens vurdering med seg som en del av saksbehandlingen.

Enkelte høringsinstanser kommenterte også henvisningen til forvaltningsloven. Kirkemøtet har i kirkeordningen § 42 bestemt at den virksomhet som drives av kirkelige organer skal følge forvaltningsloven. Det kan vurderes om ordlyden i kirkeordningen § 42 på sikt bør revideres, men det ligger utenfor rammene av denne saken. Når kirkeordningen fastsetter at bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven «kommer til anvendelse», innebærer det at kirkeordningen fastsetter at bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven «skal anvendes», eller med andre ord «skal følges». Når det er funnet grunn til å påpeke dette spesielt i forbindelse med biskopens vedtak, er det for å fjerne enhver tvil om biskopens vedtak kommer inn under definisjonen på enkeltvedtak i forvaltningsloven. Se også pkt. 3.1.3 ovenfor.

Kirkerådet viser til at det ellers var bred oppslutning i høringen om forslaget. Etter dette foreslår Kirkerådet følgende ordlyd i kirkeordningen § 23, som et nytt sjette ledd:

Tiltak ut over vanlig vedlikehold av kirke skal godkjennes av biskopen. Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens vedtak kan påklages til Kirkerådet.

Økonomiske/administrative konsekvenser

De økonomiske konsekvensene av forslaget vil først og fremst knytte seg til at i sokn der kirker leies ut, vil det gis et økonomisk tilskudd til drift og vedlikehold av vedkommende kirke. I kommuner med flere sokn vil det være kirkelig fellesråd som mest vil merke denne forskjellen, jf. kirkeordningen § 17 fjerde ledd.

At godkjenningssmyndighet flyttes fra Kirkerådet til biskop i to sakstyper – for avhending og nedlegging av kirker – gir *samlet* sett ingen økt administrativ belastning. Derimot vil innføringen av en klageordning i de samme to sakstyper, potensielt gi økt administrativ saksmengde. Slike saker vil antakelig ikke bli hyppig forekommende. Det vil være biskopen, som får en større oppgaveportefølje enn fra før, som mest vil kunne merke endringen.

Endringen i bestemmelsen om påhefte av bruksretter vil blant annet kunne ha betydning ved langtidsutleie i form av eksklusive leieavtaler som det nå vil kunne gis samtykke til. For biskopen vil også dette bli en ny sakstype som potensielt gir en økt saksmengde. Men heller ikke her vil det ventelig være saker som ofte forekommer. I tillegg vil biskopen kunne få noe økt oppgavemengde grunnet godkjenningsordningen for tiltak på uteområder etter nytt siste ledd av § 23. Endringen i bestemmelsen om tiltak ut over vanlig vedlikehold legger ikke nye oppgaver på biskop og Kirkerådet. Også i dag er det en klageordning.

Det er altså bare biskopen som samlet kan ventes en viss økning i saksmengde – i form av *fire nye oppgavetyper* – men neppe i større grad enn at oppgaveøkningen kan dekkes av dagens stillingsressurser ved bispedømmeadministrasjonene. For øvrig må personalet der forutsettes allerede å ha den nødvendige kompetanse på kirkebygget.