

Notat

Til: Kirkerådet v/Ann-Magrit Austenå
Fra: Advokatfirmaet Wiersholm AS ved Jan Fougner, Arve Skjerve og Erlend A. Methi
Dato: 14. januar 2022
Tema: Organisering av arbeidsgiveransvar i Den norske kirke

1. Innledning

Trossamfunnsloven¹ legger kompetansen til å vedta kirkens organisering til Kirkemøtet. Kirkerådet er på denne bakgrunn blitt bedt om å utarbeide et forslag til fremtidig arbeidsgiverorganisering og kirkeordning for øvrig. Ved vurderingen av ulike alternativer for den fremtidige organiseringen av arbeidsgiveransvaret har det oppstått spørsmål om hvilket rettslig handlingsrom Kirkemøtet har ved utøvelsen av sin organiseringskompetanse. Kirkerådet har derfor engasjert Advokatfirmaet Wiersholm AS ("Wiersholm") til å bistå med en rettslig vurdering av enkelte sider av Kirkemøtets handlingsrom. Hovedproblemstillingen er i enighet med Kirkerådet presisert til hvorvidt organiseringskompetansen omfatter et eventuelt vedtak om å samle alle kirkens ansatte i rettssubjektet Den norske kirke ("RDNK"), herunder slik at arbeidsgiveransvaret for kirkelige ansatte lokalt overføres fra de kirkelige fellesrådene til RDNK.

I punkt 3 nedenfor gis en kortfattet oppsummering av Kirkerådets utredningsarbeid og bakgrunnen for de rettslige spørsmål som har oppstått. Deretter følger en redegjørelse for sentrale arbeidsrettslige utgangspunkter av betydning for arbeidsgiverorganiseringen i punkt 4. I punkt 5 følger en tolkning og vurdering av rettslige rammer for Kirkemøtets organiseringskompetanse, hvor det blant annet tas stilling til betydningen av soknets stilling og kirkens finansieringsmodell etter trossamfunnsloven. I samme punkt pekes det også på andre hensyn som bør overveies ved utformingen av forslag til fremtidig arbeidsgiverorganisering og betydningen av Kirkerådets saksbehandling. Avslutningsvis foreslås noen premisser for en eventuell overføring av arbeidsgiveransvar.

2. Sammendrag

Wiersholms vurdering er at trossamfunnsloven § 12 annet ledd gir Kirkemøtet omfattende kompetanse til å fastsette den nærmere organiseringen i kirken. Denne kompetansen omfatter også overføring av ansvarsområder og oppgaver på tvers av kirkens rettssubjekter og deres organer innenfor lovens rammer, herunder overføring av arbeidsgiveransvar fra soknet v/fellesrådet til RDNK. Trolig vil verken soknets lovfestede status som selvstendig rettssubjekt eller dagens todelte finansieringsmodell sette rettslige skranker for slik overføring. En eventuell overføring kan likevel gi opphav til problemstillinger av praktisk og rettslig art som må vurderes nærmere og håndteres. En åpen, grundig og betryggende saksbehandling ved vurderingen av ulike alternativer for arbeidsgiverorganisering er viktig av flere grunner, herunder vil en god saksbehandling trolig understøtte at Kirkemøtets eventuelle beslutninger ligger innenfor lovens rammer.

¹ Lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn.

3. Bakgrunn og problemstilling

3.1 Dagens arbeidsgiverorganisering i kirken

Arbeidsgiveransvaret for de over 9 000 ansatte i kirken er per i dag todelt. På det regionale og sentrale nivå har RDNK fra 1. januar 2017 vært den formelle arbeidsgiver. Denne arbeidsgiverlinjen omfatter prestene, prostene, biskopene, de ansatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjon, andre som er tilsatt og lønnet av bispedømmerådene eller Kirkerådet, samt tilsatte ved Svalbard kirke. Disse utgjør til sammen ca. 1 600 ansatte.²

Lokalt er medarbeidere i kirken i all hovedsak ansatt i soknet ved fellesrådet, et samarbeidsorgan mellom to eller flere sokn i kommunen som er gitt myndighet til å ivareta administrative og økonomiske oppgaver i medhold av gjeldende kirkeordning.³ Denne ansattgruppen består av blant annet kirketjenere, kirkemusikere, diakoner og øvrige tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett.⁴ De 348 fellesrådene i Norge har til sammen omtrent 7 500 ansatte fordelt mellom seg.⁵ Det har imidlertid vært uklarhet knyttet til om de kirkelige fellesrådene opptre som formell og selvstendig arbeidsgiver, jf. også punkt 4.1 nedenfor.

3.2 Arbeidet med ny arbeidsgiverorganisering

Det pågående organiseringsarbeidet i kirken må ses på bakgrunn av tidligere prosjekter for kirkelige reformer, hvor Kirkemøtet blant har uttrykt at "det skal være et felles arbeidsgiveransvar i en fremtidig kirkeordning", herunder slik at varianter av en "ny mellommenhet på justert prostinivå" bør vurderes.⁶

Som ledd i arbeidet med å utarbeide forslag til ny kirkeordning og arbeidsgiverorganisering, fastsatte Kirkerådet i september 2019 mandatet for utredningsarbeidet. Utredningen skulle blant annet "gi grunnlag for å treffe beslutning om fremtidig arbeidsgiverorganisering i Den norske kirke" og skulle særlig omfatte "mulige løsninger knyttet til et nytt, felles kirkelig organ på prostinivå, der dette fellesorganet kan utøve arbeidsgiverfunksjoner for alle som jobber i den lokale kirke".⁷ Et slikt kirkelige organ på prostinivå har i denne sammenheng blitt omtalt som et *prostifellesråd*.

Et hovedutvalg ledet av Morten Müller-Nilssen arbeidet i perioden fra november 2019 til mars 2021 med å svare ut bestillingen i mandatet. Utredningsarbeidet resulterte i sluttrapporten *Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering*, som ble oversendt Kirkerådet 31. mars 2021. I sin rapport presenterer hovedutvalget tre alternativer for arbeidsgiverorganisering på prostifellesrådsnivå.⁸ Disse er:

- 1) Prostifellesrådet som organ for soknet, hvor prostifellesrådet opptre som selvstendig arbeidsgiver for menighetsprestene og de som i dag er tilsatt i fellesrådet.
- 2) Prostifellesrådet som organ for både soknet og RDNK, men hvor alle ansatte har RDNK som formell arbeidsgiver.

² Hovedutvalgets sluttrapport, *Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering* ("Hovedutvalgets rapport") pkt. 4.1.2.

³ Fellesrådets forvaltningsmyndighet er nærmere beskrevet i kirkeordningen § 17.

⁴ Kirkeordning 30. mars 2019 for Den norske kirke ("kirkeordningen"), § 17 tredje ledd.

⁵ Hovedutvalgets rapport pkt. 4.1.2.

⁶ Kirkemøtets vedtak KM 08/05.

⁷ Kirkerådets vedtak i KR 59/19, gjengitt i Hovedutvalgets rapport pkt. 2.2.

⁸ Hovedutvalgets rapport pkt. 7.4.1–7.4.3.

- 3) Prostifellesrådet som organ for soknet, hvor prostifellesrådet blir formell arbeidsgiver for de som i dag er tilsatt i fellesrådet og *de facto* arbeidsgiver for menighetsprestene på grunnlag av delegasjon fra RDNK.

Hovedutvalgets medlemmer har dels ulikt syn på de tre alternativene, men et flertall legger til grunn at alternativ 1 gir det beste utgangspunktet for fremtidig organisering.⁹ Videre heter det i rapporten: "Medlemmene i utvalget vurderer alternativ 2 for arbeidsgiverorganisering ulikt når det kommer til spørsmålet om Kirkemøtets organiseringskompetanse gir hjemmel til å vedtak [sic] en slik arbeidsgiverorganisering".¹⁰ Bakgrunnen for denne tvilen er nærmere beskrevet i rapportens punkt 7.4.2, hvor det fremgår:

"Kirkemøtets organiseringskompetanse er vidtrekkende, men det er et spørsmål om Kirkemøtets organiseringskompetanse rekker så langt at det kan bestemme at alle arbeidstakerne i soknet skal overføres/virksomhetsoverdras til RDNK, eller om en slik beslutning vil være i strid med lovgivers forutsetning om soknets stilling som selvstendig rettssubjekt."

Tilbakemeldingene i den etterfølgende kommunale høringsrunden tyder på at det er stor skepsis knyttet til å etablere et nytt fellesråd på prostinivå. Det er samtidig en ikke uvesentlig interesse for å samle alle ansatte i kirken hos RDNK som eneste arbeidsgiver, såfremt lokal, kommunal forankring i og av soknets virksomhet ivaretas.¹¹ For å få avklart hvorvidt en slik samling av arbeidsgiveransvaret i RDNK kan fastholdes som et reelt alternativ, har Kirkerådet bedt Wiersholm vurdere om overføring av dagens ansatte i fellesrådene til RDNK ligger innenfor Kirkemøtets organiseringskompetanse etter trossamfunnsloven. Wiersholms vurdering er forutsatt å være prinsipiell og tar ikke i betraktning hvorvidt arbeidsgivermyndigheten i RDNK eventuelt utøves av eksisterende eller potensielle organer på topp- eller mellomnivå, herunder prostinivå.

4. Arbeidsrettslige utgangspunkter

4.1 Rettssubjektivitet og dets betydning

Høyesterett har i dommen inntatt i Rt. 1998 s. 1357 («Oslo kommune-dommen») bekreftet at en arbeidsgiver må være et *selvstendig rettssubjekt*: På vegne av flertallet fremholder førstvoterende at "arbeidsgiver" er "den som har ansatt arbeidstakeren og således er part i rettsforholdet med arbeidstakeren. En slik part må være et selvstendig rettssubjekt".¹² Dette innebærer at Kirkemøtet, ved fastsettelsen av den fremtidige arbeidsgiverorganiseringen i kirken, må ta hensyn til at den tiltenkte formelle arbeidsgiver for kirkens ansatte rettslig sett er eller må antas å utgjøre et selvstendig rettssubjekt.

Rettssubjektivitet er ingen fast størrelse med et entydig meningsinnhold, og hva det egentlig er og fullt ut innebærer finnes det ikke noe klart svar på. I praksis forbindes rettssubjektivitet gjerne med at enkeltpersoner og juridiske personer har visse grunnleggende egenskaper, for eksempel evnen til å pådra seg forpliktelser og stifte rettigheter. For organisasjonsformer som er regulert ved lov, vil organisasjonens status som juridisk person og selvstendig rettssubjekt normalt følge implisitt av den aktuelle loven. Eksempelvis vil en formuesverdi som ved rettslig disposisjon er stilt til rådighet for et bestemt formål være en stiftelse, og dermed et selvstendig rettssubjekt, såfremt de øvrige vilkårene i

⁹ Hovedutvalgets rapport pkt. 10.2.

¹⁰ Hovedutvalgets rapport pkt. 10.2.

¹¹ Høringsoppsummering av Kirkerådets sekretariat, 25. november 2021.

¹² Rt. 1998 s. 1357 på side 1362.

legaldefinisjonen i stiftelsesloven § 2 er oppfylt.¹³ Selv om det ovenfor er pekt på at en arbeidsgiver må være et selvstendig rettssubjekt, må imidlertid ikke et rettssubjekt være en arbeidsgiver: Det gjelder ikke noe generelt vilkår om at organisasjoner og selskaper må ha *ansatte* for å oppnå og/eller beholde sin rettslige status som selvstendig rettssubjekt. For eksempel vil både stiftelser og aksjeselskaper være selvstendige rettssubjekter uavhengig av arbeidsgiverstatus, og selve utøvelsen av den rettslige handleevnen kan ivaretas av styret som organ.¹⁴

For kirkens del slår trossamfunnsloven § 11 annet ledd fast at både det enkelte sokn og RDNK er egne rettssubjekter "og har rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter". Slik uttrykkelig forankring i lov er imidlertid ingen forutsetning for rettssubjektivitet: Rettspraksis viser at en organisasjon eller sammenslutning kan anses for å være et rettssubjekt i en bestemt sammenheng basert på en helhetsvurdering av dens organisering, funksjoner og midler. Hvor terskelen for å bli ansett som et selvstendig rettssubjekt ligger, vil kunne variere – spørsmålet "må i prinsippet løses separat og i forhold til de enkelte sider av rettssubjektiviteten, slik at spørsmålet om partsevne f eks [sic] vurderes ut fra prosessuelle regler, mens spørsmålet om foreningen som rettighets- og forpliktelsessubjekt i kontraktsretten ses i lys av formuerettslige regler".¹⁵

Høyesteretts dom inntatt i Rt. 1997 s. 623 ("PPD-dommen") er et eksempel på at et interkommunalt samarbeidsorgan ble ansett for å være et selvstendig rettssubjekt i arbeidsrettslig sammenheng. Spørsmålet i saken var hvorvidt de seks kommunene som hadde opprettet et interkommunalt samarbeidssenter i medhold av kommuneloven § 27 var arbeidsgivere for senterets ansatte, eller om samarbeidsorganet var å anse som et eget rettssubjekt med fullt arbeidsgiveransvar. Rettens flertall kom til at samarbeidsorganet måtte betraktes som et selvstendig rettssubjekt som, i hvert fall i arbeidsrettslig sammenheng, var rettslig løst fra de deltakende kommunene. I denne vurderingen la flertallet blant annet vekt på at samarbeidsorganet:¹⁶

- (1) opptrådte under eget navn;
- (2) utøvde de sentrale arbeidsgiverfunksjoner;
- (3) ble ledet av representanter fra deltakerkommunene;
- (4) hadde en daglig leder;
- (5) disponerte egne midler;
- (6) hadde kompetanse til å fastsette eget budsjett;
- (7) omfattet forholdsvis mange kommuner.

Selv om dagens kirkelige fellesråd ikke har en tilsvarende lovforankring som soknet og RDNK, har det på bakgrunn av de ovennevnte vurderingskriteriene og den opphevede kirkelovens særlige konstruksjon trolig vært grunnlag for å anse fellesrådene som selvstendige rettssubjekter i arbeidsrettslig sammenheng. Dette til tross for at fellesrådene både etter kirkeloven og dagens kirkeordning opptrer som et organ *for* soknene. Fellesrådets rettslige status og rolle som arbeidsgiver har likevel vært et tvilsspørsmål og gjenstand for uenighet i kirkelige lovgivnings- og reformprosesser,

¹³ Lov 14. juni 2001 nr. 59 om stiftelser.

¹⁴ Det er etter både stiftelsesloven og aksjeloven som hovedregel frivillig hvorvidt det skal være en daglig leder i stiftelsen/aksjeselskapet.

¹⁵ Geir Woxholth, *Foreningsrett*, Gyldendal Akademisk (3. utgave, 2008) s. 151. Sitatet omhandler foreninger, men er beskrivende også for andre sammenslutninger hvis rettssubjektivitet ikke følger direkte av lov.

¹⁶ Rt. 1997 s. 623 på side 630–631.

hvilket understreker behovet for tydelige føringer fra Kirkemøtet når arbeidsgiverorganiseringen nå skal revurderes.

En viktig premiss i det pågående arbeidet må derfor være å oppfylle arbeidsmiljølovens krav om klarhet knyttet til hvilket rettssubjekt som er arbeidsgiver for de ansatte.¹⁷ De åpenbare alternativene er her naturligvis soknet og RDNK, hvis rettssubjektivitet allerede følger av lov. Dersom mange eller samtlige arbeidsgiverfunksjoner plasseres i et bestemt organ, for eksempel et organ etter mønster fra dagens fellesråd, bør det for å unngå tvil fremgå av kirkeordningen hvorvidt organet utelukkende handler *på vegne av* et uomtvistet rettssubjekt, eller om organet er forutsatt å utgjøre et selvstendig rettssubjekt i arbeidsrettslig sammenheng. Dette fordi Kirkemøtets uttrykkelige intensjon må antas å bli tillagt vesentlig vekt av domstolene ved tvil om for eksempel organets partsstilling i en eventuell arbeidsrettstvist. Dersom intensjonen er å plassere det fulle arbeidsgiveransvaret i et organ som er tiltenkt å opptre som selvstendig rettssubjekt i arbeidsgiversammenheng, må Kirkemøtet i tillegg sørge for å utstyre organet med de ressursene og karakteristikkene som kjennetegner et selvstendig rettssubjekt, jf. vurderingskriteriene fra PPD-dommen over.

4.2 Arbeidsgiverbegrepet og virksomhetsbegrepet

Arbeidsgiver er den fysiske eller juridiske person "som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste",¹⁸ og vil alltid sammenfalle med det rettssubjekt som formelt og/eller reelt utøver arbeidsgiverfunksjonene, jf. også punkt 4.1 ovenfor. Her vil utgangspunkt normalt tas i den part som er angitt som arbeidsgiver i ansettelsesavtalen, men ved tvil om arbeidsgivers identitet er ikke formell partsstilling alene avgjørende: Det skal også legges vekt på "hvem som i praksis har opptrådt som arbeidsgiver og som har utøvet arbeidsgiverfunksjoner".¹⁹ I tvilstilfeller kan også vernehensyn få betydning ved plassering av arbeidsgiveransvaret i den forstand at ansvaret plasseres der arbeidstaker sikres det beste vernet.²⁰ Slike tvilstilfeller vedrørende arbeidsgivers identitet oppstår imidlertid bare der alternativene er to eller flere selvstendige rettssubjekter. Dersom ulike organer i samme rettssubjekt utøver ulike arbeidsgiverfunksjoner parallelt, er det normalt ingen tvil om at det er rettssubjektet som organene opptrer på vegne av som er arbeidsgiver, jf. også punkt 4.3.

Delt arbeidsgiveransvar mellom flere selvstendige rettssubjekter kan i særlige tilfeller oppstå, både med og uten hensikt. Det tilhører sjeldenhetene at et arbeidsforhold bevisst innledes med to arbeidsgivere for samme arbeidstaker, men rettspraksis kan tyde på at denne adgangen ikke prinsipielt er avskåret.²¹ Videre finnes det enkelte eksempler på rettsavgjørelser der delt arbeidsgiveransvar på ulovfestet grunnlag ble en mer ufrivillig konsekvens av sammensatte forhold på arbeidsgiversiden, typisk der andre enn formell arbeidsgiver har utøvet sentrale arbeidsgiverfunksjoner og/eller der arbeidsavtalens angivelse av arbeidsgivers identitet har vært uklar.²² Delt arbeidsgiveransvar har i disse tilfellene vært et grep fra domstolen for å kompensere arbeidstakerne for uklarheter på arbeidsgiversiden som ikke bør gå ut over de ansattes rettigheter. Siden delt arbeidsgiveransvar er lite utbredt og primært oppfattes som en form for sanksjon, er de faktiske og rettslige konsekvensene av å operere med to tilsynelatende likestilte arbeidsgivere usikre. Dette understøttes av at lovgiver verken har ønsket eller uttrykkelig åpnet for delt arbeidsgiveransvar

¹⁷ Arbeidsmiljøloven § 14-6 forutsetter blant annet at den skriftlige arbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om "partenes identitet".

¹⁸ Jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 annet ledd første punktum.

¹⁹ Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) s. 76.

²⁰ Hotvedt, Marianne Jenum. Karnov lovkommentar: Arbeidsmiljøloven - aml 2005, Lovkommentar 6 til § 1-8, Lovdata.no

²¹ Rt. 2006 s. 420 synes å være et eksempel på dette. I saken ble det imidlertid ikke inngått noen skriftlig arbeidsavtale.

²² Se f.eks. Rt. 1993 s. 954 og Rt. 1990 s. 1126. Slik delt arbeidsgiveransvar forutsetter at det foreligger "særskilt grunnlag" for det, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) s. 76.

som en frivillig løsning i arbeidsrettslig lovgivning, slik at det også av denne grunn bør unngås. Delt arbeidsgiveransvar er heller ikke egnet til å oppnå den tydeligheten rundt arbeidsgiverlinjen som Kirken søker å oppnå i det pågående arbeidet, da flere formelle arbeidsgivere vil kunne oppleves som kompliserende for de ansatte. Usikkerheten gjør at det etter Wiersholms syn ikke er tilrådelig å gå inn for en arbeidsgiverorganisering basert på en premiss om delt arbeidsgiveransvar.

Arbeidsmiljøloven opererer også med et virksomhetsbegrep som ramme for partenes rettigheter og plikter. Arbeidstaker har for eksempel rett til å varsle om kritikkverdige forhold i "virksomheten", samt fortrinnsrett til ny ansettelse i samme "virksomhet" etter oppsigelse fra arbeidsgiver grunnet arbeidsgivers forhold.²³ Tilsvarende er arbeidsgivers ansvar for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø begrenset til "virksomheten".²⁴ Fastsettelsen av arbeidsgivers virksomhet kan derfor ha stor betydning for partenes stilling og ansvar i ulike sammenhenger.

Virksomhetsbegrepet er funksjonelt i den forstand at begrepet skal tolkes konkret i de ulike bestemmelsene hvor det er brukt, men virksomheten vil som hovedregel være sammenfallende med rettssubjektet som er arbeidsgiver.²⁵ I den grad soknet anses som den formelle arbeidsgiver for de lokalkirkelige ansatte, representerer de kirkelige fellesrådene et særskilt unntak fra denne hovedregelen: Det er i kirken etablert tradisjon for, og domstolene har tilsynelatende akseptert, at fellesrådsområdet som sådan utgjør arbeidsgivers virksomhet.²⁶ Dette innebærer blant annet at nedbemanning og omplasseringer kan skje innenfor rammen av hele fellesrådsområdet, og ikke innenfor det enkelte sokn.

Et slikt utvidet virksomhetsområde på det lokalkirkelige plan må anses for å bygge på et særskilt grunnlag, og det kan ikke uten videre legges til grunn at Kirkemøtet står fritt til selv å definere virksomhetsområdet i en eventuell annen variant av fellesorgan på mellomnivå. Ved fastsetting av ny arbeidsgiverorganisering bør det derfor tas hensyn til hvordan det er ønskelig å definere virksomhetsområdet og, dersom dette skiller seg fra rettssubjektet som sådant, hvorvidt det er grunnlag for å tro at praktiseringen av virksomhetsområdet vil stå seg for domstolene.

4.3 Delegering av arbeidsgiverfunksjoner

Arbeidsmiljøloven oppstiller ingen begrensninger i arbeidsgivers adgang til å delegere utøvelsen av arbeidsgiverfunksjoner til bestemte organer eller enkeltpersoner internt i rettssubjektets organisasjon, dvs. utenfor den krets av øverste ledelse som etter loven uansett opptre på vegne av arbeidsgiver.²⁷ Med "arbeidsgiverfunksjoner" menes her både arbeidsgiverstyring i form av at ansettelsesavtalen som sådan håndheves, for eksempel ved tilsetting, iverksetting av arbeidsrettslige reaksjoner og påberopelse av arbeidstakers forpliktelser etter ansettelsesavtalen, samt den mer alminnelige og daglige arbeids/edelse. Det er heller ingen prinsipielle rettslige hinder for å delegere arbeidsgiverfunksjoner eksternt til et annet rettssubjekt, for eksempel ved avtale om at en leverandør på vegne av arbeidsgiver skal ivareta HMS-relaterte oppgaver på en byggeplass. En sentral premiss er imidlertid at delegasjon ikke fratru arbeidsgiver *ansvaret* for de oppgaver som eventuelt delegeres, slik at ansatte vil kunne forholde seg til og eventuelt gå til sak mot arbeidsgiver uavhengig av eventuell delegasjon.

²³ Jf. arbeidsmiljøloven §§ 2 A-1 og 14-2.

²⁴ Jf. arbeidsmiljøloven § 4-1 flg.

²⁵ NOU 2004: 5 s. 148.

²⁶ Se f.eks. LE-2008-47080.

²⁷ Jf. aml. § 1-8 annet ledd annet punktum.

Ved utstrakt delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner til eksterne rettssubjekter kan det imidlertid fra arbeidstakers perspektiv oppstå uklarhet rundt hvem som er *de facto* arbeidsgiver, særlig der et stort antall og/eller særlig sentrale arbeidsgiverfunksjoner over lang tid utøves av det samme eksterne rettssubjektet. Ved tvist med ansatte kan det dermed foreligge en risiko for delt arbeidsgiveransvar på ulovfestet grunnlag, jf. punkt 4.2. Denne risikoen synes å være størst der delegasjonen gjelder kompetanse til å håndheve ansettelsesavtalen, altså arbeidsgiverstyring i snever forstand som nevnt over, og er trolig mindre fremtredende der delegasjonen primært gjelder arbeidsledelse og daglig oppfølging av de ansatte. En ny arbeidsgiverorganisering i kirken som innebærer delegering av mer eller mindre samtlige arbeidsgiverfunksjoner fra ett rettssubjekt til et annet, slik hovedutvalgets alternativ 3 synes å legge opp til hva gjelder menighetsprestene, representerer på denne bakgrunn et usikkerhets- og risikomoment som kan være uheldig.

Det pekes også på at omfattende *intern* delegasjon etter vår oppfatning kan ha uønskede virkninger. Dersom formålet med en eventuell samling av arbeidsgiveransvaret i RDNK blant annet er å søke å oppnå en enhetlig arbeidsgiverstyring og økt fellesskapsfølelse, vil dette ikke nødvendigvis oppnås dersom ulike ansattgrupper uansett fullt ut forholder seg til hver sine organer som faktisk utøvende arbeidsgivere. Det kan derfor være en fordel for kirken å beholde en viss kjerne av arbeidsgiverfunksjoner på det sentrale toppnivået, særlig hva gjelder oppgaver knyttet til håndheving av ansettelsesavtalene.

Et viktig spørsmål for kirken i denne sammenheng er hvordan tilsettingsprosesser skal legges opp ved en eventuell overføring av alle ansatte til RDNK, herunder hvordan behovet for lokal innflytelse ved tilsettinger kan ivaretas. På bakgrunn av kirkens ønske om å oppnå en enhetlig og tydelig arbeidsgiverlinje, bør en målsetting ved den nærmere fastsettingen av kirkens organisering være at formell tilsetting skjer av et organ for RDNK som reell arbeidsgiver. Selv om det prinsipielt er mulig å delegerer tilsettingsmyndigheten til et eksternt organ, for eksempel dagens kirkelige fellesråd, vil dette på bakgrunn av de ovennevnte risikofaktorene kunne være problematisk. Etter vår vurdering vil kirken være tjent med å søke å finne andre måter å sørge for lokal innflytelse på.

Et alternativ for å oppnå dette kan være å opprette lokale innstillingsråd hvor den relevante menigheten er representert, for eksempel etter mønster fra dagens lokale tilsettingsråd, og hvor et tilsettingsråd i RDNK fatter formell beslutning på bakgrunn av innstillingsrådets anbefalinger. Et annet alternativ kan være å etablere mer eller mindre permanente tilsettingsråd i RDNK, hvor den lokale kirken til enhver tid representerer et flertall medlemmene og i praksis har bestemmende innflytelse. Her kan det tenkes ulike løsninger og sammensetninger, for eksempel at representantene for RDNK primært er faste, mens lokalkirkens representanter opptre *ad hoc* etter behov og byttes ut avhengig av hvilken menighet og stilling den konkrete tilsettingen gjelder.

Som nevnt ovenfor i punkt 3.1, har kirken totalt over 9000 ansatte spredt rundt i landet, og det antas å finne sted et betydelig antall kirkelige tilsettinger av både fast og midlertidig karakter hvert år. Av hensyn til blant annet kapasitet kan det derfor by på praktiske utfordringer dersom den formelle tilsettingsmyndigheten kun legges til ett enkelt tilsettingsråd sentralt i RDNK etter den sistnevnte modellen skissert ovenfor. Spørsmålet er derfor om det kan være aktuelt å etablere flere tilsettingsråd i RDNK på ulike nivåer og/eller for ulike geografiske områder. Foruten de generelle hensynene som gjør seg gjeldende ved intern delegasjon, som påpekt ovenfor, kan vi ikke se at det er prinsipielle rettslige hinder for å etablere en ordning med flere tilsettingsråd, og den nærmere organiseringen blir i større grad et spørsmål om hensiktsmessighet. En tenkt ordning hvor det for eksempel etableres et tilsettingsråd for hvert av de 94 prostiene synes imidlertid å harmonere dårlig med kirkens ønske om én felles og tydelig arbeidsgiver, og kan dermed gi grunnlag for tvil om formålet med reformen. Fra et slikt perspektiv er 11 tilsettingsråd på bispedømmenivå mindre betenkelig. På dette nivået har kirken

allerede erfaring med og etablert praksis for involvering av lokalkirke ved tilsetting av prester, hvilket kan gi nyttige perspektiver ved utformingen av ny tilsettingsordning i RDNK, selv om lokal involvering eventuelt ivaretas på en annen måte.

Uavhengig av det ovennevnte, vil tilsettingsmyndigheten for ansatte i RDNK nasjonalt måtte plasseres sentralt. Det kan være hensiktsmessig at den sentrale tilsettingsmyndigheten, i tett samarbeid med et sentralisert HR-team, har et hovedansvar for å sikre gjennomgående profesjonalitet og felles praksis også i eventuelle regionale tilsettingsråd, slik at tilsettingsprosessene følger de samme prosedyrene uavhengig av hvor i landet tilsettingen skjer. Det vil i denne sammenheng også være viktig å sørge for at tilsettingsrådene har tilstrekkelig kjennskap til regelverket som kommer til anvendelse ved tilsettinger, som etter kirkeordningen § 42 blant annet omfatter forvaltningsloven kapittel 2 og 3.²⁸

4.4 Skillet mellom arbeidsgiveransvar og innholdsansvar

Ved endring av arbeidsgiverorganisering på tvers av rettssubjekter kan det oppstå spørsmål om forholdet mellom arbeidsgiveransvar og innholdsansvar, herunder adgangen til å plassere arbeidsgiver- og innholdsansvar i ulike rettssubjekter. Med innholdsansvar forstås i denne sammenheng et rettssubjekt eller organs ansvar for innholdet i og gjennomføring av de oppgaver de er gitt myndighet til å ivareta. For eksempel er fellesrådet i kirkeordningen gitt ansvar for innholdet i vedlikeholdsarbeidet ved kirker og gravplasser, mens menighetsrådet blant annet har innholdsansvar for "kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni".²⁹

Normalt vil de ansatte som i praksis utfører og ivaretar innholdet i oppgavene være ansatt i rettssubjektet hvor ansvaret ligger, eksempelvis ved at vedlikeholdsarbeidet utføres av ansatte i fellesrådet. Arbeidsgiver- og innholdsansvaret er som regel derfor samlet på samme hånd. Dette vil kunne være hensiktsmessig av flere grunner, blant annet ved at arbeidsgiver i kraft av styringsretten uten videre kan instruere arbeidstaker i arbeidsutførelsen.

Vi kan imidlertid ikke se at det er noen prinsipielle rettslige hindre for at arbeidsgiveransvaret og innholdsansvaret ligger hos to ulike rettssubjekter. For å videreføre eksempelet med vedlikehold, følger det allerede av gjeldende trossamfunnslov at kommunen kan yte tjenester i stedet for å gi tilskudd til bemanning til vedlikeholdsoppgaver.³⁰ Dersom kommunen yter vedlikeholdstjenester etter denne bestemmelsen, vil innholdsansvaret for vedlikeholdsoppgaven etter kirkeordningen fortsatt ligge hos fellesrådet, selv om arbeidsgiveransvaret for ressursene som konkret utfører arbeidet vil ligge hos kommunen som arbeidsgiver for disse.³¹ Vi kan ikke se at det er grunner for at den rettslige adgangen til å skille arbeidsgiver- og innholdsansvar skal være mindre hva gjelder for eksempel menighetsprestetjenesten, herunder slik at arbeidsgiveransvaret for prestene forblir i RDNK mens innholdsansvaret med hjemmel i kirkeordningen legges til soknet v/menighetsrådet.

Det bemerkes at en slik oppdeling av arbeidsgiveransvar og innholdsansvar kan by på enkelte praktiske utfordringer, blant annet knyttet til lokal ledelse og instruksjonsmyndighet. Ekstern delegasjon av arbeidsgiverfunksjoner fra ett rettssubjekt til et annet kan være et hjelpemiddel for å avhjelpe slike praktiske utfordringer, men det bør i tilfelle tas hensyn til risikoene påpekt i punkt 4.2 og 4.3 ovenfor. Det bør videre tas stilling til hvordan soknets bruk av ansattressurser fra RDNK nærmere

²⁸ Personalreglementet i Den norske kirke inneholder i § 3 ytterligere regulering av forvaltningslovens anvendelsesområde i slike saker.

²⁹ Kirkeordningen §§ 12 annet ledd og 17 annet ledd.

³⁰ Trossamfunnsloven § 14 tredje ledd.

³¹ Arbeidsgiveransvaret kan eventuelt også ligge hos en ekstern leverandør som kommunen engasjerer for å yte tjenestene.

skal reguleres ved avtale, herunder om arbeidsutførelsen skal reguleres som en bemanningsentreprise eller annet.

Hva gjelder Kirkemøtets rettslige adgang til å *beslutte* overføring av en oppgave eller et ansvarsområde fra et rettssubjekt til et annet, vises det til punkt 5.1 nedenfor.

5. Kirkemøtets organiseringskompetanse

5.1 Trossamfunnsloven som hjemmel og ramme for kirkens organisering

5.1.1 Lovens oppbygning og hovedtrekk

Rammelovgivningen i trossamfunnsloven kapittel 3 har som formål "å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke", jf. § 10 og Grunnloven § 16. Kapitlet er med sine åtte paragrafer kortfattet og gjennomgående overordnet i sin regulering, mens den tidligere kirkeloven til sammenligning hadde 41 paragrafer. Formålet med denne nedskaleringen var først å fremst å gi færre føringer på kirkens organisering og virksomhet, og derved mer fleksibilitet og frihet for kirken til selvstendig å fastsette egen organisering.³² Bestemmelsene er dermed begrenset til å fastsette de ytre rammene for kirkens rettssubjekter og obligatoriske organer, valg, finansiering, eiendomsrett til og forvaltning av kirkebygg, prestedtjenesten og medlemsregister.

5.1.2 Hjemmelen for kirkemøtets organiseringskompetanse

Det overordnede rammeverket for kirkens organisering er inntatt i § 11, hvor det i annet ledd fremgår at både soknet og Den norske kirke er egne rettssubjekter med henholdsvis menighetsrådet og Kirkemøtet som utøvende organer. Kirkemøtets organiseringskompetanse fremgår av § 12, hvor det i annet ledd heter at "Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene".

Lovbestemmelsens bruk av begrepene "kirkens" og "kirkelige" understreker at Kirkemøtets organiseringskompetanse omfatter hele trossamfunnet som sådan, herunder de rettssubjekter og organer som inngår i dette, og at den ikke bare gjelder innad i RDNK som kirkemøtet ellers handler på vegne av. Dette innebærer at Kirkemøtet er gitt en omfattende og særskilt tilleggskompetanse som premissleverandør for hele trossamfunnets organisatoriske oppbygning. Fra et organisasjons- og selskapsrettslig perspektiv kan det synes fremmed at et organ for et rettssubjekt gis kompetanse til å gripe inn i og fatte beslutninger med virkning for andre rettssubjekter, og det kan nok problematiseres hvorvidt Kirkemøtet ville hatt en slik kompetanse uten uttrykkelig forankring i loven. En slik tilnærming blir imidlertid raskt for snever og formalistisk: I rollen som premissleverandør er kirkemøtet i praksis et *ad hoc* organ for hele trossamfunnet, og ikke for RDNK. I forarbeidene er det derfor lagt til grunn at kirkemøtets organiseringskompetanse etter § 12 annet ledd bygger på forutsetningen "om at Kirkemøtet opptrer på vegne av trossamfunnet Den norske kirke".³³ Videre heter det:

"Kirkemøtet har, både etter gjeldende rett og slik departementets lovforslag nå er utformet, et flerfoldig grunnlag for myndighetsutøvelse. Dels utøver Kirkemøtet myndighet over det sentrale rettssubjektet «Den norske kirke» ved å opptre på dets vegne når ikke annet er bestemt, jf. lovforslaget § 11 tredje ledd [...] Dels ivaretar Kirkemøtet myndighet som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ, for eksempel i liturgisaker og andre læresaker, jf. lovforslaget § 12 første ledd. Og i forlengelsen av dette siste, utøver Kirkemøtet som demokratisk valgt organ på ulovfestet grunnlag slik myndighet i Den norske kirke som det må ha for å ivareta

³² Prop. 130 L (2018–2019) s. 206.

³³ Prop. 130 L (2018–2019) s. 261.

oppgaven med å holde Den norske kirke sammen, som organisasjon, som kirke og som trossamfunn."³⁴

Denne konstruksjonen og dobbeltrollen er essensiell for å kunne oppnå en selvstendig, og helhetlig kirke hvor alle rettssubjekter, organer og ansatte, både sentralt og lokalt, er samkjørte og drar i samme retning. I mangel på en slik overgripende myndighet ville kirken risikere fragmentering og splittelse.

Hjemmelen for kirkemøtets organiseringskompetanse er generelt og vidt utformet, hvilket innebærer at kompetansen i utgangspunktet er ubegrenset innenfor de rammene som følger av loven.³⁵ Det følger eksplisitt av forarbeidene at bestemmelsene som gir Kirkemøtet myndighet til å vedta regler som griper inn i soknet, ikke skal tolkes uttømmende, og at "Kirkemøtet vil [...] kunne gi regler som også på andre områder griper inn i soknets myndighet".³⁶ Med unntak for de oppgaver og ansvarsområder som er fordelt etter loven, hvilket etter ikrafttredelsen av trossamfunnsloven er svært begrenset, vil Kirkemøtets myndighet dermed også omfatte eventuell omfordeling og overføring av oppgaver og ansvarsområder mellom kirkens rettssubjekter og organer, herunder beslutning om å overføre arbeidsgiveransvaret for lokalkirkelige ansatte til RDNK. Denne tolkningen underbygges av at trossamfunnsloven ikke legger noen bestemte oppgaver til soknet/menighetsrådet, i motsetning til den tidligere kirkeloven som i stor grad fastsatte den nærmere ansvars- og oppgavefordelingen. Dette grepet må ses i sammenheng med Kirkemøtets nyvunne kompetanse til å fastsette en hensiktsmessig organisering i kirkeordningen.

For ordens skyld nevnes at Kirkemøtets kompetanse etter § 11 fjerde ledd til å fastsette "at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn" og til å gi "nærmere regler om oppgavefordeling mellom soknets organer" for alle praktiske formål kun er eksempler på hvilke organisatoriske beslutninger Kirkemøtet kan fatte i medhold av § 12 annet ledd. Hjemmelen i § 11 fjerde ledd er derfor strengt tatt overflødig. At denne presiseringen likevel ble inntatt i loven, må forstås på bakgrunn av bekymringer fra høringsinstansene knyttet til om de kirkelige fellerådene kunne videreføres fullt ut etter at fellerådernes lovforankring ble fjernet. Bestemmelsen kan på bakgrunn av de ovennevnte forarbeidsuttalelsene uansett ikke tolkes antitetisk med den konsekvens at inn-/videreføring av fellerådslignende organer og omfordeling av oppgaver mellom soknets organer er de eneste handlingsalternativene Kirkemøtet har i relasjon til soknet.

5.1.3 Betydningen av soknet som rettssubjekt

Hovedutvalget har stilt spørsmål ved om soknets status som selvstendig rettssubjekt står i veien for en eventuell overføring av arbeidsgiveransvar fra soknene til RDNK. Innvendingene synes å gå ut på at overføring av arbeidsgiveransvar vil kunne medføre en uthuling av soknets selvstendighet i strid med lovgivers intensjoner.

Som påpekt i punkt 4.1 over, er det i organisasjons- og selskapsrettslig sammenheng ingen alminnelig forutsetning for rettssubjektivitet at organisasjonen har ansatte. Et slikt forutsetning følger heller ikke av trossamfunnsloven, som tvert imot utvetydig slår fast at soknet og RDNK uten videre er selvstendige rettssubjekter. I utgangspunktet er det derfor vanskelig å se på hvilken måte en eventuell overføring av ansatte vil stride mot eller ødelegge for soknets rettsstilling på en slik måte at det begrenser Kirkemøtets organiseringskompetanse.

³⁴ Prop. 130 L (2018–2019) s. 228.

³⁵ Begrensninger ligger blant annet i at kirkemøtet ikke kan "treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre", jf. § 12 tredje ledd, hvilken ble inntatt for å sikre soknets fortsatte selvstendighet i enkeltsaker.

³⁶ Prop. 130 L (2018–2019) s. 261.

En tolkning av trossamfunnsloven som pålegger Kirkemøtet en slik begrensning må eventuelt forankres i de mer historiske grunner for og formål med lovfestingen av soknet som selvstendig rettssubjekt, som for første gang ble tatt inn i kirkeloven av 1997.

Et historisk tilbakeblikk tar utgangspunkt i at kirkens økonomi og eiendomsforhold gjennom 1800-tallet var uoversiktlig og komplisert.³⁷ Dette skyldtes blant annet den stadig sammenflettede forbindelsen mellom og lokalkirken og kommunen; ved fremveksten av sistnevntes selvstyre, ble prestegjeldene lagt til grunn for den geografiske avgrensningen av formannskapsdistriktene.³⁸ Enkelte sider av soknets privatautonomi kan spores tilbake til kirke- og formannskapslovgivning på denne tiden. Etter overføring av statseide kirker til menighetene ved lov i 1818,³⁹ ble "Sognemenighedens" eiendomsrett til kirkebyggene endelig forankret i kirkeloven av 1897.⁴⁰ Hensikten med loven var blant annet nettopp å skape klarhet i kirkens da uklare eiendomsforhold og økonomiske forhold, samt å legge til rette for tilbakeføring av privateide kirker som hadde blitt solgt til private hender på 1720-tallet.⁴¹ Ved samme lov ble finansieringen av lokalkirken endret, slik at kommunene overtok økonomisk ansvaret for prest, klokker, organist og andre lokalkirkelige stillinger.⁴² Soknets evne til å erverve eiendomsrett til kirkebygget må anses som et utslag av den relative rettssubjektiviteten, jf. punkt 4.1 ovenfor, uten at det dermed er sagt at soknet på denne tiden for eksempel også ville hatt partsevne for domstolene.

Den kommunale og lokalkirkelige utviklingen gikk lenge hånd i hånd, og fra vedtakelsen av kirkeloven av 1897 fantes det i prinsippet bare kommunale organer å legge lokalkirkelig myndighet til.⁴³ Det var primært kommunestyret som ivaretok soknets interesser i forvaltningsmessige og økonomiske saker.⁴⁴ Først ved menighetsrådsloven⁴⁵ av 1920 ble det etablert folkevalgte menighetsråd med ansvar for det lokale trosarbeidet, men selv etter dette lå det primære administrative ansvaret til kommunen.⁴⁶ Denne varianten av det lokale kirkestyret, slik det fulgte av kirkeloven av 1897 og menighetsrådsloven av 1920, var langt på vei gjeldende gjennom 1900-tallet.

Til tross for soknets godt forankrede evne til å eie eiendom, var grensene for soknets rettslige status stadig diffuse, noe som for alvor først ble problematisert i den offentlige utredningen om "Den lokale kirkes ordning" fra 1989.⁴⁷ Kirkelovutvalget fremholdt innledningsvis at det var "uklart om en menighet – eller et sokn – i dag kan opptre som en selvstendig rettslig enhet", og videre at det "tradisjonelt [...] ikke [har] vært vanlig å regne soknet som et selvstendig rettssubjekt.⁴⁸ Om bakgrunnen for å lovfeste soknet som den grunnleggende kirkelige enhet, oppsummerer Kirkelovutvalget:

"På lokalplanet er det fortsatt kommunestyret som i en rekke forhold representerer den lokale kirke, og som derfor også er tillagt myndighet til å treffe beslutninger på vegne av

³⁷ NOU 1989: 7 Den lokale kirkes ordning, s. 15.

³⁸ Jf. formannskapslovene av 14. januar 1837, hvor det i § 1 het at hvert prestegjeld skulle utgjøre et formannskapsdistrikt.

³⁹ Jf. Lov av 24. april 1818.

⁴⁰ Jf. § 1 i Lov 3. august 1897 om Kirker og Kirkegaardene.

⁴¹ Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) s. 9.

⁴² Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) s. 9.

⁴³ Fisknes, *Rettssubjektene i Den norske kirke* (Kirke og Kultur, 1. desember 2017 s. 350–358) s. 352.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) s. 10.

⁴⁵ Jf. Lov 3. desember 1920 nr. 4 om menighetsråd.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) s. 10.

⁴⁷ Aarflot, *Rettslig handleevne lokalt og sentralt i Den norske kirke - Refleksjoner over rettssituasjonen etter den siste revisjon av kirkeloven* (Lov og Rett 2017/4), *Juridika* (kopierte 8. januar 2022)

<https://juridika.no/tidsskrifter/lov-og-rett/2017/4/artikkel/aarflot>

⁴⁸ NOU 1989: 7 Den lokale kirkes ordning, s. 16.

lokalmenighetene. Med bakgrunn i kirkens karakter av trossamfunn og i lys av den rettslige og historiske utvikling, mener utvalget det nå er nødvendig å utvikle den lokale kirkeordning og det lokale kirkestyre slik at menighetsrådet for fremtiden kan framstå som det representative styringsorgan for den lokale kirke. Det er i denne sammenheng nødvendig å klargjøre soknet som en selvstendig enhet innen Den norske kirke, med en rettslig selvstendighet overfor kommunen og i den offentlige forvaltning ellers."⁴⁹

Det synes dermed å ha vært relasjonen og arbeidsfordelingen mellom soknet og det offentlige – dvs. kommunen – som var den primære grunnen til å avklare soknets rettsstilling ved lovregulering, og ikke soknets selvstendighet i trossamfunnet som sådan. I juridisk teori legger Aarflot til grunn en tilsvarende tolkning av utredningen, og oppsummerer Kirkelovutvalgets betraktninger på følgende måte:

"Utredningen tar utgangspunkt i en formal beskrivelse av soknets daværende status, som «først og fremst en administrativ og geografisk enhet innenfor kirkeforvaltningen, [med] en viss selvstendighet i forhold til andre enheter og organer» [...] Utvalget er i utgangspunktet mest opptatt av forholdet mellom soknet og kommunen. «Menighetsrådet forutsettes gitt hovedansvaret for soknets forvaltning og en mer selvstendig stilling i forhold til kommunale organer.» [...] Selv om utvalget på ett enkelt sted berører den teologiske forståelse av kirken som trossamfunn, så blir likevel hovedinteressen konsentrert om soknet som administrativ enhet. Det er en slik størrelse kirkeloven definerer som «den grunnleggende enhet i Den norske kirke», og som ut fra denne beskrivelse betraktes som et selvstendig rettssubjekt."⁵⁰

Tilsvarende synspunkter kom også til uttrykk i regjeringens proposisjon fem år senere. Det ble der vist til Kirkelovutvalgets uttalelser om å gi soknet "en rettslig selvstendig stilling i forhold til kommunen", og at soknet "samtidig bestemmes som en enhet innen Den norske kirke". Departementet sluttet seg til Kirkelovutvalgets bemerkninger og lovforslag, og viste samtidig til ulike praktiske utfordringer ved at soknets handlingsrom langt på vei var fastbundet til kommunens, herunder utfordringer i forbindelse med låneopptak og registreringer i grunnboken, samt uklarheter rundt fordelingen av arbeidsgivermyndighet mellom kommunen og soknet.⁵¹

Hva gjaldt sistnevnte problemstilling, ble det trukket frem som et hovedhensyn å "utforme et lovmessig grunnlag for at arbeidsgivermyndighet og arbeidsgiveransvar overfor kirkelige arbeidstakere kan legges til et kirkelig organ".⁵² Det ble samtidig presisert at det kirkelige arbeidsgiveransvaret så langt det var mulig også burde samles i *ett* organ, "bl.a. for slik å legge til rette for mest mulig ensartede tilsetningsvilkår og oppbygging av administrativ faglig kompetanse innen kirken omkring tjenestemannsrettslige forhold".⁵³ Også ved Stortingets behandling av lovforslaget sluttet en enstemmig komité seg til at det var behov for "å klargjøre soknet si rettslege stilling i høve til kommunane [...] slik at sokna får rettsleg sjølvstende i høve til kommunane", og flertallet pekte på at en samling av arbeidsgiveransvar ville gi "gode føresetnader for ryddige ordningar og løysingar av praktiske oppgåver" og gi "eit godt grunnlag for god personalpolitikk".⁵⁴ Samtlige instanser understrekte dermed betydningen av og fordelene ved at arbeidsgiveransvaret for de ulike kirkelige ansatte i så

⁴⁹ NOU 1989: 7 Den lokale kirkes ordning, s. 16.

⁵⁰ Aarflot, punkt 2.

⁵¹ Ot.prp. nr. 64 (1994–1995) s. 18 og 29.

⁵² Ibid, s. 30.

⁵³ Ibid, s. 31.

⁵⁴ Innst.O. nr. 46 (1995–1996) pkt. 2.2.3 og 2.2.4.

stor grad som mulig samles, hvilket også er et sentralt hensyn ved kirkemøtets pågående arbeid med organisering av arbeidsgiveransvaret i kirken.

Som en konsekvens av grunnlovsendringen i 2012, ble det i 2016 vedtatt endringer i kirkeloven slik at også Den norske kirke sentralt skulle opptre som et selvstendig rettssubjekt, løsrevet fra staten. I høringsrunden var det bred enighet om at det nye rettssubjektets rettslige handleevne skulle utformes slik at det ikke svekket soknets selvstendighet.⁵⁵ Loven videreførte dermed soknets rettslige stilling, og departementet presiserte samtidig at det nye rettssubjektet for Den norske kirke ikke ville være "ansvarlig for soknets økonomiske disposisjoner eller hvordan soknet ivaretar sine oppgaver som arbeidsgiver".⁵⁶ Det ble imidlertid ikke på noe tidspunkt gitt uttrykk for at soknets rettslige status og selvstendighet var betinget av at de lokalkirkelige ansatte hadde soknet som formell arbeidsgiver. Heller ikke ved vedtakelsen av trossamfunnsloven ble det gitt direkte eller indirekte føringer for plasseringen av arbeidsgiveransvaret – tvert imot ble lovreguleringen av ansvars- og oppgavefordelingen holdt til et minimum nettopp for å gi Kirkemøtet kompetanse til å fastsette en hensiktsmessig kirkeordning.

På bakgrunn av det ovennevnte, er det etter Wiersholms vurdering ikke grunnlag for å hevde at soknets stilling som rettssubjekt prinsipielt står i veien for å overføre arbeidsgiveransvaret til RDNK. Den historiske bakgrunnen for og lovgivers intensjon med å lovfeste rettssubjektiviteten skyldes, slik gjennomgangen har vist, primært et ønske om å klargjøre forholdet mellom soknet og kommunen, og ikke å bygge rettslig sett ugjennomtrengelige murer mellom de kirkelige enhetene. Kirken er og må betraktes som et helhetlig trossamfunn.

5.2 Finansieringsmodellens betydning for endringsadgangen

5.2.1 Innledning

Finanseringen av Den norske kirke er etter trossamfunnsloven § 14 delt mellom stat og kommune. Staten har hovedsakelig finansieringsansvar for kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt, mens kommunen har finansieringsansvar for kirkens virksomhet lokalt. Et spørsmål som da kan gjøre seg gjeldende, er om finansieringsmodellen i trossamfunnsloven § 14 er til hinder for eller begrenser en endring av arbeidsgiveransvaret i kirken. Spørsmålet er særlig hvorvidt finansieringsmodellen representerer en hindring for en organisatorisk endring som medfører at kommunal finansiering av kirkelige stillinger lokalt kan sies å gå veien om en sentral arbeidsgiver.

De relevante delene av trossamfunnsloven § 14 lyder (første til tredje ledd, våre understrekninger):

"Staten gir tilskudd til prestatjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt. Staten kan også gi tilskudd til andre kirkelige formål.

Kommunen gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sikre at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand, slik at de kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger, herunder kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og tilstrekkelig administrativ hjelp. Kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet. I budsjettforslaget skal også tilskudd til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk inngå.

Etter avtale med soknet kan kommunen yte tjenester i stedet for å gi tilskudd etter andre ledd."

⁵⁵ Prop. 55 L (2015–2016) s. 16.

⁵⁶ Ibid.

5.2.2 Vurdering av trossamfunnsloven § 14

Reguleringen i trossamfunnsloven § 14 må forstås i lys av at staten har en forpliktelse etter Grunnloven § 16 til å understøtte Den norske kirke som Norges folkekirke. Det er imidlertid opp til den alminnelige lovgivning og de offentlige budsjettene å konkretisere understøttelsens rammer og innretning nærmere.⁵⁷ Dagens innretning følger av trossamfunnsloven § 14 og innebærer et delt finansieringsansvar mellom stat og kommune.

Kommunens ansvar følger av bestemmelsens andre ledd, der det fremgår at kommunen gir tilskudd til kirkens virksomhet lokalt, herunder til formål/oppgaver som bygging, vedlikehold og drift. Tilskuddet skal også sikre at soknet har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp. Bestemmelsen angir ikke nivået på tilskuddet.

Bestemmelsens ordlyd ("kommunen gir") tilsier at bestemmelsen retter seg mot kommunen og legger en rettslig forpliktelse på kommunen til å finansiere oppgavene eller formålene som fremgår av bestemmelsens øvrige deler. At bestemmelsen legger en rettslig forpliktelse på kommunen til å finansiere formålene som fremgår av loven følger også eksplisitt av forarbeidene.⁵⁸ Også bestemmelsens formål understøtter dette. Ifølge forarbeidene er "formålet med bestemmelsene i § 14 å beskrive rammene for statens og kommunenes finansieringsansvar for Den norske kirke og ansvarsdelingen mellom stat og kommune".⁵⁹

Det fremgår av bestemmelsen at kommunens tilskudd "gis etter budsjettforslag fra soknet". Også denne delen av bestemmelsen, om noe mindre tydelig, har karakter av å rette seg mot kommunen, ved å tydeliggjøre at kommunens budsjettbehandling og tilskudd må bygge på et grunnlag fra kirken. Uttalelser i forarbeidene underbygger dette, der det heter: "I praksis vil nok kommunen alltid innhente et budsjettforslag fra kirken lokalt som grunnlag for sin budsjettbehandling, men departementet mener det kan være hensiktsmessig å presisere dette som et krav i loven".⁶⁰ Uttalelsen indikerer altså at denne delen av bestemmelsen er inntatt for å presisere at kommunen er ilagt et krav om å basere sin budsjettbehandling på et budsjettforslag fra kirken.

Ordlyd, forarbeider og formål tilsier altså at trossamfunnsloven § 14 legger en rettslig forpliktelse på kommunen til å finansiere visse formål/oppgaver for kirkens virksomhet lokalt, slik disse nærmere fremgår av loven. Bestemmelsen retter seg altså mot staten og kommunene, og ikke mot Den norske kirke. Dette tilsier at bestemmelsen *ikke* regulerer Den norske kirke eller begrenser Den norske kirkes handleevne, herunder ikke begrenser muligheten til å foreta en endring av arbeidsgiveransvaret i kirken. En slik tolkning støttes også av andre deler av forarbeidene, deriblant fremgår det at bestemmelsen ikke bør gå lenger enn å angi hvilke kirkelige formål det kommunale ansvaret retter seg mot, og at det sentrale med lovbestemmelsen er å klargjøre ansvarsdelingen mellom staten og kommunen for finansieringen på kirkens område.⁶¹ Lovens systematikk tilsier også at § 14 omhandler finansieringsansvar og ikke kirkens organisering, ettersom det er andre bestemmelser som har organisering for øye, se trossamfunnsloven §§ 11 og 12, som nærmere omtalt ovenfor i notatet.

At reguleringen i trossamfunnsloven § 14 gir en mer *praktisk* konsekvens også for kirken ved at nevnte budsjettforslag til kommunen skal komme fra soknet, endrer ikke på nevnte tolkning om at kommunens rettslige forpliktelse er knyttet til en finansiering av formålene/oppgavene som fremgår av loven (til

⁵⁷ Se også Prop. 130 L (2018–2019) s. 262.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid. s. 263.

⁶¹ Ibid. s. 156.

forskjell fra eksempelvis å være knyttet til en finansiering av soknet som sådan). I forarbeidene heter det videre at hvilket organ som på soknets vegne fremmer budsjettforslaget, ikke er noe som bør bestemmes i loven.⁶² Samtidig er budsjettreguleringen en del av bestemmelsen som det kan være viktig å være oppmerksom på i et eventuelt videre arbeid med en omorganisering av arbeidsgiveransvaret. Dette omtales nærmere under.

Heller ikke § 14 tredje ledd om at kommunen etter avtale med soknet kan yte tjeneste istedenfor å gi tilskudd, endrer på tolkningen. Også dette leddet retter seg etter sin ordlyd mot kommunen, og innebærer et mulig unntak fra kommunens tilskuddsplikt ved at det åpnes for at kommunen, etter avtale med soknet, kan yte tjenester i stedet for å gi tilskudd. Videre har også dette leddet en mer praktisk karakter, og det underbygger at lovgivningen her generelt synes å være mer praktisk enn prinsipielt innrettet.

At lovgiver generelt har ønsket å ta et steg tilbake når det kommer til å regulere kirken, fremgår i flere variasjoner av forarbeidene. Eksempelvis heter det at lovgivningen ikke bør være til hinder for en utvikling i retning av at kirken selv kan endre og utvikle sin organisasjon og virkemåte, men tvert imot bidra til dette.⁶³ Departementet har også vektlagt at tilskuddsordningen bør utformes slik at den "ikke legger uønskede rammer for hvordan kirken vil innrette sin virksomhet".⁶⁴ Videre fremgår det at Kirkemøtet fastsetter hvilket organ for soknet som skal motta tilskuddet, jf. § 11 tredje og fjerde ledd, jf. § 12 andre ledd, og at loven ikke er til hinder for at det etableres kirkelige organer på tvers av kommunegrensene som kan motta og disponere tilskuddene fra de berørte kommunene.⁶⁵

Også hensynet til Grunnloven § 16 taler for at finansieringsmodellen i § 14 ikke er til hinder for en endring av arbeidsgiveransvaret. *For det første* må som nevnt formålet med trossamfunnsloven § 14 forstås i lys av statens grunnlovsforpliktelse til å understøtte Den norske kirke. *For det andre* følger det av Grunnloven § 16 at alle tros- og livssynssamfunn "skal understøttes på lik linje". Statens forpliktelse om likebehandling av tros- og livssynssamfunnene gjelder også i relasjon til Den norske kirke. Selv om likebehandlingskravet i Grunnloven § 16 neppe er til hinder som sådan for at finansieringen av Den norske kirke er delt mellom stat og kommune, mens det for øvrige tros- og livssynssamfunn nå kun ligger til staten,⁶⁶ så taler likebehandlingskravet for at ulikheten i finansieringsordning ikke bør legge større begrensninger på Den norske kirkes autonomi og organiseringsmulighet enn det som gjelder for andre tros- og livssynssamfunn. Hensynet til religionsfriheten i Den europeiske menneskerettskonvensjon ("EMK") taler for samme tolkning.

Oppsummert, Wiersholms vurdering er følgelig at den delte finansieringsmodellen mellom stat og kommune etter trossamfunnsloven § 14 ikke er til hinder for eller begrenser en endret organisering av arbeidsgiveransvaret i kirken til en sentral arbeidsgiverorganisering. Vurderingen støttes både av bestemmelsens ordlyd, formål og forarbeidene. Det samme gjør hensynet til Grunnloven § 16. Trossamfunnsloven § 14 innebærer en rettslig forpliktelse på kommunene til å finansiere visse formål/oppgaver lokalt, herunder tilfredsstillende lokal bemanning, og denne forpliktelsen foreligger

⁶² Ibid. s. 263.

⁶³ Ibid. s. 228.

⁶⁴ Ibid. s. 159.

⁶⁵ Ibid. s. 160 og s. 263.

⁶⁶ Dette ble endret med innføringen av trossamfunnsloven. Ved innføringen av trossamfunnsloven mente departementet at det var flere hensyn som kunne tilsi at finansieringen av Den norske kirke ble overtatt av staten, slik dette ble gjort for øvrige tros- og livssynssamfunn, herunder hensynet til likebehandling. Men av hensyn til stabilitet, kontinuitet og forutsigbarhet ble en ordning med en delt finansiering mellom stat og kommune likevel videreført i endringsfasen. Departementet vektla at Kirkemøtet hadde gått inn for en videreføring. Departementet uttalte samtidig at det delte finansieringsansvaret ikke nødvendigvis bør videreføres på lengre sikt, se Prop. 130 L (2018–2019) s. 159.

uavhengig av hvordan kirken organiserer seg. Kommunenes finansieringsforpliktelse knytter seg altså til ivaretagelsen av visse formål/oppgaver (til forskjell fra eksempelvis å være knyttet til en finansiering av soknet som sådan).

5.2.3 Praktiske hensyn – budsjettforslag og lokal dialog

Det kan være viktig å være oppmerksom på kravet om at kommunens tilskudd gis etter budsjettforslag fra soknet i et eventuelt videre arbeid med en omorganisering, herunder for å unngå at budsjettgrunnlaget fra soknet påvirkes av en omorganisering til et sentralt arbeidsgiveransvar. For å legge til rette for videre kommunal finansiering ved eventuelt samlet arbeidsgiveransvar i RDNK, vil det trolig være nødvendig å implementere systemer for å holde oversikt over og spore ansattressursene som det enkelte sokn benytter seg av til enhver tid. På denne måten kan den enkelte kommune få innsikt i og trygghet på at bevilgingene faktisk kommer soknene i kommunen til gode og dekker bemanning lokalt. Et slikt system bør ta høyde for at ansatte ved behov må kunne overføres mellom sokn i ulike kommuner, slik at den kommunale finansieringen av en bestemt stilling overføres samtidig som den ansatte og inngår i den overtakende kommunens budsjett.⁶⁷ Systemet bør også ta høyde for at en stilling under tiden kan dekke behov i flere sokn og/eller kommuner samtidig, og at eksempelvis ulike kommuner dekker en prosentdel hver av kostnadene ved stillingen. Dette vil kunne gi økt fleksibilitet og effektivitet i bemanningen. En slik innretning kan i tillegg ha den fordel at det tydeliggjør de ulike budsjettgrunnlagene og kan gi en større grad av konsistens i finansieringen mellom soknene. Samtidig kan det gi et noe mindre spillerom lokalt til å manøvrere innenfor budsjett og tilskudd når det kommer til ulike lokale utgiftsposter. For å ivareta hensyn til sistnevnte kan det være viktig med en tett dialog og samvirke mellom Den norske kirke sentralt og soknene når det gjelder behov for og disponering av bemanning, herunder i tilsettingsprosesser. Dette kan også sikre at det tas hensyn til eventuelle avtaler som sokn gjør med kommuner om lokal tjenesteyting istedenfor tilskudd etter trossamfunnsloven § 14 tredje ledd.

En tett involvering av soknene kan videre bidra til å ivareta hensynet til en god relasjon og dialog lokalt med kommunene, og slik sikre en best mulig ramme for den kommunale finansieringen i fremtiden selv om arbeidsgiveransvaret sentraliseres. Lignende vil en tett involvering av soknene kunne gi fordeler med tanke på lokal kirkelig innflytelse, demokrati og engasjement.

Trossamfunnsloven begrenser som nevnt ikke hvilket organ som på soknets vegne fremmer budsjettforslaget, men det er nok mest nærliggende å forstå ordlyden slik det skal være et organ som rettslig opptrer på vegne av soknet.⁶⁸ Loven er heller ikke til hinder for at det etableres kirkelige organer på tvers av kommunegrensene som kan motta og disponere tilskuddene fra de berørte kommunene. Men hensiktsmessigheten av denne typen organiseringer må naturligvis vurderes, herunder opp mot deriblant hensynet til lokale relasjoner.

5.3 Øvrige hensyn ved valg av arbeidsgiverorganisering

Det er en rekke ulike hensyn som spiller inn ved vurderingen av og valg mellom ulike alternativer for fremtidig arbeidsgiverorganisering i kirken. Mens enkelte hensyn er av juridisk art, beror andre på mer praktiske og personalpolitiske forhold som vil være viktige for å oppnå en hensiktsmessig ansattforvaltning. Vi vil her gi noen overordnede kommentarer til sistnevnte kategori.

⁶⁷ Wiersholm har ikke vurdert eventuelle økonomiske sider av en slik innretning, herunder eventuell betydning for merverdiavgift.

⁶⁸ Se også tilsvarende tolkning av Backer Hjorthaug i kommentar til bestemmelsen på rettsdata.no i note 71 (datert 1. november 2021).

Et av hovedformålene med det pågående arbeidet med arbeidsgiverorganisering i kirken er å søke å oppnå en mer *enhetlig arbeidsgiverstyring*.⁶⁹ Dette bør være en målsetning uavhengig av hvorvidt dagens todelte arbeidsgiverlinje videreføres eller erstattes av en samlet linje, men det vil av selvsagte årsaker være enklere å oppnå dersom alle ansatte i kirken faktisk har samme formelle arbeidsgiver. Enhetlig arbeidsgiverstyring ivaretas for eksempel ved at alle ansatte kan og må forholde seg til de samme styringsdokumentene, retningslinjene, personalreglene og rutinene i arbeidshverdagen, og at ansatte mottar lik informasjon på samme tidspunkt og for øvrig behandles på samme måte i organisatoriske og andre prosesser som påvirker arbeidsstokken. Et annet og desto viktigere utslag av enhetlig arbeidsgiverstyring er de ansattes opplevelse av likebehandling hva gjelder lønns- og arbeidsvilkår, herunder at de samme styrende prinsippene for fastsetting av lønn, lønnsjustering mv. gjelder for alle. En velfungerende enhetlig arbeidsgiverstyring vil på denne måten bidra til å skape fellesskapsfølelse, samtidig som at en eventuell opplevelse av at det eksisterer et A- og B-lag blant kirkens ansatte dempes.

Et annet sentralt hensyn er graden av *handlingsrom og fleksibilitet* de ulike alternativene for arbeidsgiverorganisering i praksis vil kunne gi. Fra et arbeidsrettslig perspektiv vil sentralisering av arbeidsgiveransvaret til RDNK blant annet innebære at hele kirken som sådan i utgangspunktet vil utgjøre "virksomheten" i arbeidsmiljølovens forstand, slik at handlingsrommet for utøvelse av arbeidsgivers styringsrett i mange sammenhenger vil være betraktelig videre enn hva som er tilfelle for dagens fellesråd.⁷⁰ Dette gjelder for eksempel adgangen til omplassering, som ved en sentralisert arbeidsgiverlinje åpner for omplassering av lokalt ansatte på tvers av kommunegrensene, såfremt geografiske avstander for øvrig tillater det.⁷¹ Tilsvarende kan et større virksomhetsområde legge bedre til rette for en mer fleksibel bruk av delte funksjoner på tvers av dagens fellesrådsområder, noe som kan gi grunnlag for flere heltidsstillinger og færre deltidsstillinger.

I forlengelsen av dette siste, vil det også være relevant å se hen til i hvilken grad den nye arbeidsgiverorganiseringen legger til rette for god *kompetanseforvaltning og –utvikling*. Deling av funksjoner er deling av kompetanse, noe særlig de små fellesrådsområdene vil kunne dra nytte av. Dette kan etter omstendighetene også gi ansatte en opplevelse av å være en del av et større fagmiljø som gir mulighet for sparring og diskusjon. Én felles arbeidsgiver for alle ansatte vil dessuten kunne bidra til en mer enhetlig og systematisk politikk for bruk av videre- og etterutdanning, et område hvor det per i dag antas å være dels ulik praksis rundt om i landet.

5.4 Betydningen av saksbehandlingen ved valg av arbeidsgiverorganisering

Som gjennomgangen i punkt 5.1.2 har vist, er Kirkemøtet gitt en omfattende myndighet til å fastsette kirkens organisering som organ for trossamfunnet. Kirkeordningen oppstiller visse generelle krav til Kirkemøtets saksbehandling i alminnelighet,⁷² men trossamfunnsloven stiller ingen spesifikke krav til saksgangen ved behandling av saker om kirkens organisering etter § 12 annet ledd.

Det må likevel forventes og legges til grunn at Kirkemøtets saksbehandling kan ha mer prinsipiell betydning ved en eventuell overprøving av et vedtak om kirkens organisering: Domstolene vil trolig legge vekt på den bakenforliggende prosessen i vid forstand ved bedømmingen av om en regel i

⁶⁹ Enhetlig arbeidsgiverstyring er også trukket frem som et relevant og positivt hensyn av høringsinstansene i den kirkelige høringen.

⁷⁰ Tross usikkerheten knyttet til fellesrådets rettslige status, er det etablert praksis for å behandle hele fellesrådsområdet som "virksomheten" i arbeidsmiljølovens forstand ved nedbemanning, omplassering mv.

⁷¹ Alminnelige begrensninger i arbeidsgivers styringsrett vil uansett gjelde, for eksempel den skjønsmessige grensen for hvor langt unna opprinnelig arbeidssted arbeidsgiver kan omplassere arbeidstaker.

⁷² Jf. Kirkeordningen §§ 28 og 42.

kirkeordningen ligger innenfor det Kirkemøtet materielt sett har kompetanse til å bestemme, dvs. ved tolkningen av trossamfunnsloven § 12 annet ledd. Dels går dette på hvordan selve prosessen som ledet til vedtaket er lagt opp, særlig med tanke på graden av åpenhet og inkludering av relevante kirkelige instanser, organer og berørte for øvrig. Det er derfor positivt at Kirkerådet, på oppdrag fra Kirkemøtet, har initiert en kirkelig høringsrunde hvor slike meningsbærere får innsyn i og anledning til å kommentere forslagene som vurderes vedtatt. I tillegg til å sikre åpenhet og inkludering, gir dette Kirkemøtet verdifulle innspill og et fyldigere beslutningsgrunnlag.

I forlengelsen av dette vil saksbehandlingen også kunne ha prinsipiell betydning ved at domstolene mer eller mindre eksplisitt legger vekt på hvorvidt Kirkemøtet⁷³ tar tilbakemeldingene fra slike høringsinstanser på alvor og til etterretning. Dette innebærer at Kirkemøtet aktivt og grundig bør ta stilling til eventuelle innvendinger knyttet til om et vedtaksforslag faller innenfor eller utenfor Kirkemøtets myndighet etter trossamfunnsloven. En parallell kan her dras til domstolenes prøving av lovreglers grunnlovsmessighet, hvor domstolene gjennomgående legger vekt på hvorvidt og hvordan Stortinget selv har vurdert problemstillingen ved vedtakelsen av den aktuelle loven. Dette gjelder særlig der spørsmålet om grunnlovsstrid gjelder bestemmelser om statsmaktenes arbeidsmåte og innbyrdes kompetanse, hvor Høyesterett har uttalt at "domstolene i vid utstrekning må respektere Stortingets eget syn".⁷⁴

Såfremt Kirkemøtets saksbehandling bygger på en slik åpen og grundig prosess som beskrevet ovenfor, er vår vurdering at domstolene bør og vil være tilbakeholdne med å overprøve Kirkemøtets beslutninger om innholdet i ny kirkeordning og arbeidsgiverorganiseringen for øvrig.⁷⁵ Dette underbygges av lovgivers forutsetning om at Kirkemøtets kompetanse etter trossamfunnsloven uansett "ikke [skal] tolkes uttømmende".⁷⁶

5.5 Forankring av reformen i kirkeordningen og styringsdokumenter

I forlengelsen av den ovennevnte betydningen av saksbehandlingen, er et sentralt spørsmål *hvor* de beslutninger og løsninger Kirkemøtet kommer fram til formelt skal eller bør forankres. Et naturlig utgangspunkt er at de generelle rammene og hovedprinsippene for ny arbeidsgiverorganisering, herunder at alle ansatte i trossamfunnet samles under RDNK som eneste arbeidsgiver, fastsettes i kirkeordningen. Kirkeordningen er det naturlige forankringspunktet for alle prinsipielle beslutninger som fattes i kraft av kompetansen Kirkemøtet er gitt etter trossamfunnsloven til å fastsette kirkens organisering som sådan.

Slike beslutninger om arbeidsgiverorganiseringen i vid forstand må imidlertid ikke forveksles med beslutninger som i praksis er utslag av den arbeidsrettslige *styringsretten*, altså den konkrete utøvelsen av arbeidsgivermyndigheten RDNK eventuelt gis i kirkeordningen. Slike styringsrettsbeslutninger vil det av flere grunner være hensiktsmessig å holde utenfor kirkeordningen: For det første er kirkeordningen etter sin art ikke et egnet sted å detaljregulere alle sider av arbeidsgiverrollen og forholdet til de ansatte, både av hensyn til omfang og kompleksitet. For det andre vil utstrakt regulering i kirkeordningen *binde* styringsretten i større grad enn nødvendig, hvilket gir mindre fleksibilitet og begrenset rom for å foreta raske og hensiktsmessige endringer ved behov. På denne bakgrunn bør rene styringsrettsbeslutninger primært søkes forankret i ensidig fastsatte styringsdokumenter, retningslinjer, policyer mv. slik praksis er for arbeidsgivere flest. Dette gjelder

⁷³ I praksis normalt initiert og håndtert av Kirkerådet.

⁷⁴ Jf. f.eks. Rt. 1976 s. 1.

⁷⁵ Forutsatt at de begrensninger trossamfunnsloven ellers legger på Kirkemøtets myndighet respekteres, herunder § 12 tredje ledd om Kirkemøtets adgang til å treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det ligger til soknet å avgjøre.

⁷⁶ Jf. Prop. 130 L (2018-2019) s. 261.

blant annet innføring av interne regler og rutiner som skal gjelde for de ansatte, policyer for samarbeidet mellom RDNK og soknene om ressursfordeling mv.

Selv om RDNK i kraft av arbeidsgiverrollen i alminnelighet vil ha kompetanse til å fatte slike styringsrettsbeslutninger ensidig, vil det likevel i mange tilfeller være både hensiktsmessig og nødvendig å gjennomføre åpne og transparente prosesser hvor også soknene involveres ved utarbeidelsen av viktige styringsdokumenter, særlig der soknet direkte eller indirekte berøres. I tillegg til at soknets medvirkning ofte vil være strengt nødvendig, antas det at en slik involvering også vil ha stor betydning for samarbeidsklimaet.

5.6 Premisser for overføring av arbeidsgiveransvar

For å sikre et reelt og funksjonelt arbeidsgiveransvar i RDNK, og for blant annet å ta hensyn til lokal kirkelig innflytelse og relasjonen til kommunene, kan det være en fordel å legge enkelte premisser til grunn for en eventuell overføring og samling av arbeidsgiveransvar. Noen slike premisser kan være:

- Det skal være tydelig hvem de ansattes arbeidsgiver er. Eventuell ekstern delegering av arbeidsgiverfunksjoner på tvers av soknet og RDNK bør begrenses til et slikt omfang at det ikke gir grunnlag for tvil om arbeidsgivers identitet, og bør ikke omfatte oppgaver som går ut på håndheving av ansettelsesavtalene.
- Selv om det er adgang til å delegere arbeidsgiverfunksjoner til organer på lavere nivå, bør den sentrale kirken unngå å delegere bort enhver side av arbeidsgiverrollen – de ansatte må oppleve at det er en realitet i at det formelle arbeidsgiveransvaret overføres til RDNK v/dets sentrale organer.
- Ved fastsettelsen av arbeidsgiverorganisering bør utgangspunktet tas i at virksomhetsområdet i arbeidsmiljølovens forstand vil tilsvare rettssubjektet som sådant. Det rettslige grunnlaget for en eventuell fravikende løsning bør vurderes nærmere.
- Det må innføres systemer for å holde oversikt over og spore soknets bruk av ansattressurser slik at kommunale tilskudd går til det tilskuddet er ment for. Ved omplassering av ansatte skal overtakende kommune overta finansieringen av den samme stillingen..
- Bemanningen skal i all hovedsak arbeide ute og lokalt i soknene. Avgrensninger her må vurderes; noen arbeidsoppgaver, som HR, kan det være naturlig å sentralisere i større eller mindre grad.
- Soknene skal ha innflytelse i bemanningsspørsmål. Bemanning skal baseres på tett dialog og samvirke med soknene om behov og disponering. Aktuelle tiltak for å sikre slik innflytelse kan være etablering av lokale innstillingsråd eller sentrale/regionale tilsettingsråd med lokal representasjon.
- Soknene, eller et organ som opptrer på vegne av et eller flere sokn, fremmer budsjettforslag til kommunene lokalt. Budsjettforslaget inkluderer nevnte kostnader knyttet til bemanning og er gjenstand for justeringer ved omplasseringer mv.
- Hensynet til lokal kirkelig innflytelse og demokrati er viktig å ivareta også etter en omorganisering av arbeidsgiveransvar. Det samme er hensynet til god relasjon og dialog med kommunene. Ytterligere tiltak for å ivareta disse hensynene bør vurderes.

Slike premisser av rettslig art må ses i sammenheng med og vurderes opp mot de mer praktiske og personalpolitiske hensynene som gjør seg gjeldende når en vedtatt endring i organiseringen eventuelt skal gjennomføres. De fleste hensynene som er trukket frem som relevante i forbindelse med *valg* av arbeidsgiverorganisering i punkt 5.3 ovenfor, gjør seg også gjeldende ved den nærmere *utformingen* av valgte løsning. Her vil også Kirkerådets ønsker for ny kirkeordning, slik de er kommet til uttrykk i

mandatet for hovedutvalgets utredningsarbeid, være retningsgivende: Ny kirkeordning skal "sikre at Den norske kirke skal være en attraktiv og rekrutterende arbeidsplass med god ledelse".⁷⁷

⁷⁷ Hovedutvalgets rapport, pkt. 2.2.