Kulturdepartementet

# Særlige lovbestemmelser om Den norske kirke i forslaget til felles lov om tros- og livssynssamfunn

Høringsdokument til Kirkemøtet, 15. februar 2018

# Innhold


1 Innledning og sammendrag ..... 5
1.1 Innledning ..... 5
1.2 Sammendrag av høringsnotatet ..... 6
2 Endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke ..... 9
3 Høring om forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn ..... 10
3.1 Innledning ..... 10
3.2 Høringsinstanser ..... 10
Offentlige instanser ..... 10
Tros- og livssynssamfunn ..... 11
Arbeidslivsorganisasjoner ..... 11
Forsknings- og undervisningsinstitusjoner ..... 12
Frivillige organisasjoner ..... 13
3.3 Gjennomføring av høringen ..... 13
3.4 Hovedsynspunkter fra høringen vedrørende Den norske kirke ..... 13
4 Finansiering av Den norske kirke ..... 18
4.1 Innledning ..... 18
4.2 Livssynsavgift ..... 18
4.3 Medlemskontingent ..... 19
4.4 Fortsatt offentlig finansiering ..... 20
4.4.1 Innledning ..... 20
4.4.2 Videreføring av kommunalt finansieringsansvar for den lokale kirke ..... 21
4.4.3 Statlig overtakelse av finansieringsansvaret for den lokale kirke ..... 22
4.4.4 Særlig om kirkebygg ..... 22
5 Forslag til rammelovgivning for Den norske kirke ..... 23
5.1 Innledning ..... 23
5.2 Rammelov i eget kapittel med særlig formålsbestemmelse – § 8 ..... 23
5.2.1 Høringsnotatets forslag ..... 23
5.2.2 Høringsinstansenes syn ..... 24
5.3 Soknet og Den norske kirke – rettslig handleevne – § 9 ..... 25
5.3.1 Høringsnotatets forslag ..... 25
5.3.2 Høringsinstansenes syn ..... 26
5.4 Kirkemøtet – § 10 ..... 28
5.4.1 Høringsnotatets forslag ..... 28

*§ 10. Kirkemøtet* ..... 29
5.4.2 Høringsinstansenes syn ..... 29
5.5 Valg – § 11 ..... 34
5.5.1 Høringsnotatets forslag ..... 34
5.5.2 Høringsinstansenes syn ..... 34
5.6 Finansiering – § 12 ..... 35
5.6.1 Høringsnotatets forslag ..... 35
5.6.2 Høringsinstansenes syn ..... 37
5.7 Kirkebygg – § 13 ..... 38
5.7.1 Høringsnotatets forslag ..... 38
5.7.2 Høringsinstansenes syn ..... 39
5.8 Prestenes og biskopenes tjeneste – § 14 ..... 44
5.8.1 Høringsnotatets forslag ..... 44
5.8.2 Høringsinstansenes syn ..... 45
5.9 Medlemskap, medlemsregister, saksbehandlingsregler mm – §§ 15 og 16 ..... 46
5.9.1 Høringsnotatets forslag ..... 46
5.9.2 Høringsinstansenes syn ..... 47
6 Vigselsmyndighet ..... 50
6.1 Høringsnotatets forslag – harmonisering og forenkling ..... 50
6.2 Høringsinstansenes syn ..... 51
7 Gravplassforvaltning ..... 52
7.1 Høringsnotatets forslag – videreføring med justeringer ..... 52
7.2 Høringsinstansenes syn ..... 53
8 Andre lovforslag ..... 56
8.1 Høringsnotatets forslag ..... 56
8.1.1 Rett til permisjon fra arbeid mv. ..... 56
8.1.2 Politiattest ..... 56
8.1.3 Arkivering og avlevering ..... 56
8.2 Høringsinstansenes syn ..... 57
*9* Rettssubjektene *soknet* og *Den norske kirke* ..... 57
9.1 Bakgrunn ..... 57
9.2 Grunnleggende om gjeldende rett ..... 58
9.3 Hva er Den norske kirke og soknene i rettslig forstand – og hva foreslås endret? ..... 59
9.4 Kirkemøtets myndighet og soknets private autonomi ..... 60
9.4.1 Hva består Kirkemøtets myndighet og soknets private autonomi i? ..... 60
9.4.2 Kirkemøtets myndighet og soknets eiendomsrett til kirke ..... 61

9.4.3 Kirkemøtets myndighet og soknets selvstendighet som arbeidsgivermyndighet ……62
9.5 Soknets oppgaver .....63
10 Økonomiske og administrative konsekvenser .....64

# 1 Innledning og sammendrag

## 1.1 Innledning

Kulturdepartementet sendte 25. september 2017 på høring forslag om en samlet revisjon av hele tros- og livssynslovgivningen og de tilknyttede tilskuddsordningene. De gjeldende tre lovene (kirkeloven, trossamfunnsloven og livssynssamfunnsloven) ble foreslått opphevet og erstattet av en felles lov. Forslaget innebar at lovgivningen og de lovregulerte finansieringsordningene ville bli samordnet og forenklet. Det ble også fremmet forslag om justeringer i ekteskapsloven og gravferdsloven. En særskilt lovgivning for Den norske kirke ble foreslått videreført i samsvar med Grunnloven § 16, nå i form av et eget lovkapittel med rammelovbestemmelser for Den norske kirke.

Høringsnotatets ulike forslag hadde dels sin bakgrunn i NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn,* dels i lovendringene som innebar omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt med virkning fra 1. januar 2017. I Prop. 55 L (2015–2016) varslet departementet en helhetlig gjennomgang av tros- og livssynsfeltet, der blant annet finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skulle vurderes i sammenheng.

Kirkemøtet har tidligere gjort vedtak om at dannelsen av et nytt, selvstendig rettssubjekt for Den norske kirke bør følges opp av en ytterligere selvstendiggjøring av kirken ved at statens særskilte lovregulering blir innskrenket til en kortfattet rammelov.

I dette dokumentet gjør departementet rede for høringsinstansenes syn på de spørsmålene som særlig gjelder Den norske kirke. Framstillingen omfatter det foreslåtte kapittelet med rammelovgivning for Den norske kirke (§§ 8–16) og dessuten forslagene til regulering av medlemskap, vigselsmyndighet, gravplassforvaltning og enkelte andre lovspørsmål som retter seg mot Den norske kirke.

I det følgende kapittelet gjøres kort rede for de endringene i forholdet mellom stat og kirke som er gjennomført i løpet av de siste ti årene. Kapittel 3 omhandler den gjennomførte høringen om forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn.

Kapittel 4 omtaler hovedspørsmålene når det gjelder finansiering av Den norske kirke.

I kapittel 5 er de konkrete forslagene til lovbestemmelser om Den norske kirke gjengitt, og det er gjort rede for høringsinstansenes syn på disse forslagene. For en nærmere omtale av bakgrunnen og begrunnelsen for de enkelte lovforslagene vises til høringsnotatet.

I kapitlene 6–8 er det gjort rede for lovforslag som knytter seg til annen lovgivning (ekteskapslov og gravferdslov), og enkelte andre lovspørsmål.

I kapittel 9 gjøres det rede for noen grunnleggende spørsmål knyttet til lovregulering av Den norske kirke som en fristilt folkekirke. Dette omfatter temaer som er aktualisert i høringen. Det gjelder særlig forståelsen av forholdet mellom rettssubjektene *soknet* og *Den norske kirke* og av kompetanse og rettslig handleevne som foreslås å ligge til lokale, regionale og sentrale organer i kirken. Departementet har i denne omgangen ikke justert forslagene som ble lagt fram i høringsnotatet. Dette vil departementet, på bakgrunn av høringen og Kirkemøtets uttalelse, naturligvis vurdere i det videre lovarbeidet.

Saken legges på dette grunnlaget fram for Kirkemøtet 2018 for uttalelse, jf. kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a.

## 1.2 Sammendrag av høringsnotatet

Den rettslige reguleringen av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn følger i dag av lov om trudomssamfunn og ymist anna fra 1969, lov om tilskott til livssynssamfunn fra 1981 og lov om Den norske kirke fra 1996. Den offentlige finansieringen av Den norske kirke og den særlige økonomiske støtteordningen for andre tros- og livssynssamfunn er også regulert der. Departementet foreslo i høringsnotatet at denne lovgivningen erstattes av en felles lov om tros- og livssynssamfunn som også omfatter Den norske kirke.

Lovforslaget bygget for en stor del på forslag fremmet av Stålsett-utvalget i NOU 2013: 1 *Det livssynsåpne samfunn.* Målet for den utredningen var å legge grunnlaget for en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk. Utvalget utredet og belyste en rekke spørsmål som berører det tros- og livssynspolitiske feltet, og la blant annet fram et forslag til en ny lov om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

Departementets høringsnotat om en felles lov om tros- og livssynssamfunn var avgrenset til å omhandle den rettslige reguleringen av og de særlige finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Forholdet mellom stat, samfunn, religion og livssyn har de siste tiårene fått stadig større oppmerksomhet, i Norge som i andre land. Den kristne enhetskulturen er i løpet av det siste hundreåret avløst av et stadig større mangfold i trosforestillinger og livssyn, i religiøse kulturuttrykk, tradisjoner og skikker. En økende andel av befolkningen regner seg som ikke-religiøse og har ingen tilknytning til et bestemt tros- eller livssynssamfunn. Behovet for en mer helhetlig tros- og livssynspolitikk har sin vesentlige bakgrunn i det tros- og livssynsmangfoldet som det norske samfunnet kjennetegnes av i dag. En felles lov om tros- og livssynssamfunn skal bidra til likebehandling, større helhet og sammenheng i lovgivningen for samfunnene. Et sentralt mål er at lovgivningen om Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn blir mer samordnet og ensartet enn den er i dag, og at bestemmelser om Den norske kirke får mer karakter av rammelovgivning. Et annet viktig mål er å fornye og forenkle økonomiske støtteordninger. I høringsnotatets *kapittel 2* ble motivene for ny lovgivning nærmere beskrevet, med en gjennomgang av samfunnsmessige og andre utviklingstrekk som begrunner behovet for fornying og forenkling av regelverk og støtteordninger.

Behovet for ny lovgivning om Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn er ikke bare aktualisert som følge av samfunnsmessige utviklingstrekk, men også av de siste tiårenes utvikling av forholdet mellom staten og Den norske kirke. Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen ble grunnleggende endret i 2012, og Den norske kirke ble i 2017 etablert som eget rettssubjekt, skilt fra staten. Høringsnotatets *kapittel 3* ga en kort historisk oversikt over den religionspolitiske utviklingen og de siste tiårenes reformer av forholdet mellom staten og Den norske kirke. Også hovedpunkter i Stålsett-utvalgets utredning NOU 2013: 1 var inntatt i kapitlet.

En oversikt over dagens lovgivning om Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ble gitt i høringsnotatets *kapittel 4*. Også tilgrensende lovgivning (lov om Opplysningsvesenets fond, ekteskapsloven og gravferdsloven) var kort omtalt der.

De nordiske folkekirkene er historisk alle evangelisk-lutherske kirkesamfunn med en nær tilknytning til staten. Stat–kirke-relasjonene er imidlertid ulikt utformet i lovgivning og finansielle ordninger. Lovreguleringen av andre trossamfunn og de økonomiske

støtteordningene for disse er også ulike de nordiske landene imellom. Situasjonen i de andre nordiske landene ble omtalt i høringsnotatets *kapittel 5.*

I høringsnotatets *kapittel 6* drøftet departementet visse grunnleggende spørsmål som reises ved den rettslige reguleringen av tros- og livssynssamfunn og ved offentlig finansiering av deres virksomhet. Departementet la til grunn at en offentlig finansiering av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skulle føres videre. Den konkrete utformingen av finansieringsordningene var blant hovedtemaene i høringsnotatet.

I *kapittel 7* drøftet departementet hvilke formål en felles lov om tros- og livssynssamfunn burde ivareta, og hva som skal være lovens virkeområde. De ble redegjort for hvilke vilkår departementet mente burde gjelde for å kunne registreres som tros- eller livssynssamfunn og dermed gis vigselsmyndighet og rett til tilskudd.

Egne lovbestemmelser om Den norske kirke ble foreslått inntatt som et eget kapittel i forslaget til ny lov om tros- og livssynssamfunn. Grunnloven § 16 forutsetter særlig lovgivning om Den norske kirkes "ordning". Forslaget innebar en nedbygging av dagens lovregulering av kirken og er av rammekarakter. Den gjeldende kirkeloven ble forslått opphevet og erstattet av en rammelovgivning. De kirkerettslige spørsmålene som reises med dette, ble gjennomgått i høringsnotatets *kapittel 8.*

Høringsnotatets *kapittel 9* omhandlet den offentlige finansieringen av Den norske kirke. Den norske kirke blir i dag finansiert dels over statsbudsjettet, dels over kommunebudsjettene. Departementet reiste spørsmålet om denne to-delte finansieringsordningen burde føres videre eller om staten burde ta det fulle finansieringsansvaret. Kirkebyggenes forvaltning og finansiering er viktige sider ved finansieringsordningene og ble drøftet særskilt. Departementet konkluderte ikke i spørsmålet om den økonomiske oppgavefordelingen mellom staten og kommunene på kirkens område burde føres videre eller om staten burde ta det fulle finansieringsansvaret. Departementet la dette spørsmålet fram i høringen som to alternativer.

Departementet så det ikke som aktuelt å pålegge Den norske kirke å innføre en pliktig medlemskontingent, men mente det i lovgivningen burde gå klart fram at Kirkemøtet skal kunne treffe vedtak om dette. Spørsmålet ble omtalt i *kapittel 10.*

Nær 1 630 kirkebygg eies av Den norske kirke, hvorav nesten 1 000 er fredet eller utpekt som kulturhistorisk verdifulle. Etterslepet i vedlikeholdet er betydelig. Betydningen av kirkebyggene som kulturminner, omfanget av dem og de utfordringene som er knyttet til forvaltningen av dem, er viktige perspektiver ved utformingen av lovgivning og finansieringsordninger for Den norske kirke. De kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene ble særskilt omtalt i *kapittel 11*.

Opplysningsvesenets fond omfatter eiendommer og kapital som har et særskilt vern i Grunnloven § 116. Fondet har sin opprinnelse i kirkelige eiendommer fra langt tilbake i tid. Eierskapet til fondet har lenge vært omstridt. Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har i en nylig avgitt uttalelse konkludert med at staten har eiendomsretten. *I kapittel 12* ble fondet og uttalelsen fra Lovavdelingen omtalt. Departementet varslet at det tas sikte på å utarbeide en egen stortingsmelding om Opplysningsvesenets fond.

For tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke foreslo departementet at dagens finansiering av samfunnene innordnes i én tilskuddsordning som i sin helhet finansieres over

statsbudsjettet. Det kommunale finansieringsansvaret på området vil da falle bort. Forslaget om statlig overtakelse av finansieringsansvaret ble omtalt i *kapittel 13*.

Departementets forslag til innretning av tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke ble omtalt i *kapittel 14.* Utmålingen av tilskudd til det enkelte samfunnet ble foreslått gitt etter en tilskuddssats per medlem av vedkommende samfunn, slik som i dag, men samfunnet må etter forslaget ha minst 500 medlemmer som har fylt 15 år for å kunne få støtte. Det ble foreslått at tilskuddssatsen i framtiden skal reguleres i takt med statens bevilgninger til Den norske kirke og uavhengig av medlemsutviklingen i Den norske kirke.

I *kapittel 15* tok departementet opp forslag om klarere og noe mer omfattende vilkår enn de som gjelder og har vært praktisert i dag, for at et tros- eller livssynssamfunn skal kunne motta støtte. Vilkår for støtte vil etter forslaget også gjelde Den norske kirke.

Krav til samfunnene om innsending av årlige regnskaper og rapporter om deres virksomhet ble omtalt i *kapittel 16.*

I *kapittel 17* tok departementet opp forslag om at forvaltningen av tilskuddsordningen for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke samles hos én statlig instans.

I dag inneholder lovgivningen ulike bestemmelser om medlemskap og tilhørighet for henholdsvis Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Departementet foreslo lik regulering av området, i praksis ved at det ikke lenger gis bestemmelser i lovgivningen om barns tilhørighet til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Medlemskap og tilhørighet ble behandlet i *kapittel 18,* der også alderskravet på 15 år ble nærmere omtalt.

Nærmere bestemmelser om tros- og livssynssamfunnenes vigselsmyndighet ble drøftet i *kapittel 19.*

Visse enkeltspørsmål, blant annet om samfunnenes enerett til navn, krav til arkivering og avlevering av arkivmateriale og permisjon fra undervisning under religiøse høytidsdager, ble behandlet i *kapittel 20*.

Til erstatning for dagens offentlige tilskuddsordninger til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn, har det i samfunnsdebatten og i enkelte kirkelige og offentlige utredninger vært tatt til orde for en obligatorisk livssynsavgift for alle skatteytere. Blant annet med bakgrunn i en utredning fra EY Norge mente departementet det ikke er aktuelt å ta opp forslag om omlegging til en slik finansieringsform. Livssynsavgift som finansieringsmodell og rapporten fra EY ble gjennomgått i *kapittel 21.*

I *kapittel 22* drøftet departementet spørsmålet om forvaltningsansvaret for de offentlige gravplassene bør være en lovregulert oppgave for soknene i Den norske kirke, slik som i dag, eller om oppgaven bør overføres til kommunene, som i alle tilfeller bør finansiere oppgaven. Departementet kom til at hovedreglene i dagens lovgivning bør føres videre, men at Fylkesmannen burde kunne treffe vedtak om overføring av oppgaven til kommunen dersom kommunen ønsket det. Det ble ellers foreslått at de oppgaver på gravferdslovens område som bispedømmerådene har i dag skal legges til Fylkesmannen.

I kapittel 22 vurderte departementet også særskilt spørsmålet om å gjøre endringer i dagens bestemmelser om kremasjonsavgift, om betaling for gravfeste når reservert grav tas i bruk og om betaling for gravfeste i annen kommune enn der avdøde var bosatt. I NOU 2014: 2 *Lik og likskap* (Lae-utvalget) ble det tatt opp forslag om forbud mot å kreve avgifter i disse tilfellene.

Etter en samlet vurdering konkluderte departementet med at Lae-utvalgets forslag om slike avgiftslettelser ikke skulle følges opp.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i høringsnotatet ble sammenfattet i *kapittel 23*.

# 2 Endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke

De endringer som er foreslått i den kirkelige lovgivningen, har sin særskilte bakgrunn i utviklingen av kirkens lovregulerte organisasjon som har pågått gjennom to hundre år. I det følgende gjøres kort rede for de siste tjue års endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke.

Kirkerådet nedsatte i 1998 et utvalg (Bakkevig-utvalget) som skulle utrede forholdet mellom kirke og stat. Utredningen *Samme kirke – ny ordning* forelå i 2002. Den la til grunn at staten burde føre en aktivt støttende religionspolitikk, og at det burde legges til rette for likebehandling av tros- og livssynssamfunnene.

I 2002 vedtok et enstemmig Storting å be regjeringen oppnevne et bredt sammensatt offentlig utvalg for å vurdere forholdet mellom stat og kirke. Utvalget (Gjønnes-utvalget) framla sin utredning i NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*. Utvalgsflertallet foreslo at Den norske kirke ble organisert som en "lovforankret folkekirke", at Grunnlovens gjeldende bestemmelser om statskirkeordningen ble opphevet, og at kirkens særlige forhold ble regulert gjennom en kortfattet rammelov.

Gjønnes-utvalgets utredning ble sendt på bred høring, og saken ble deretter fremmet for Stortinget i St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*.

10. april 2008 ble det inngått en politisk avtale mellom samtlige partier på Stortinget om det framtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke (kirkeforliket). Avtalen ble gjengitt i den nevnte stortingsmeldingen, og meldingens forslag var i samsvar med kirkeforliket.

Kirkeforliket innebar at det skulle gjennomføres en demokratireform i kirken, blant annet med sikte på å overføre tilsettingsmyndighet for prester og biskoper til kirkelige organer. På dette grunnlaget skulle det gjennomføres avtalte endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen. Avtalen gjaldt ut stortingsperioden 2009–2013 og omfattet også blant annet videreføring av finansieringsordningene og revisjon av gravferdsforvaltningen for å ivareta religiøse og livssynsmessige minoriteters særskilte behov ved gravlegging.

På bakgrunn av Gjønnes-utvalgets utredning, kirkeforliket og Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2007–2008), se Innst. S. nr. 287 (2007–2008), ble det så i Dokument nr. 12:10 (2007–2008) lagt fram forslag til endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen. Endringene ble vedtatt 21. mai 2012, se Innst. 233 S (2011–2012).

I 2012 ble det også foretatt slike endringer i kirkeloven som grunnlovsendringene samme år umiddelbart krevde. Endringene i grunnloven og kirkeloven innebar blant annet at Kongens særskilte kirkestyre ble avviklet. Det ble overlatt til kirkelig valgte organer, henholdsvis bispedømmerådene og Kirkerådet, å tilsette prester og biskoper.

Etter at det var prøvd ut nye ordninger for de kirkelige valgene i 2009 og 2011 for å styrke kirkens demokratiske grunnlag, ble hovedelementene i demokratireformen lovfestet i 2012.

I Prop. 55 L (2015–2016) la Kulturdepartementet fram forslag til lov om endringer i kirkeloven med sikte på omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt. Endringene ble vedtatt i Stortinget 18. mai 2016 og trådte i kraft 1. januar 2017.

Det sentrale formålet med endringene var å gi Den norske kirke en rettslig selvstendig handleevne, slik de enkelte soknene allerede hadde. Ved reformen ble det dannet et nytt rettssubjekt for Den norske kirke. Arbeidsgiveransvaret for prestene, prostene, biskopene, de tilsatte ved bispedømmerådenes og Kirkerådets administrasjoner, andre som var tilsatt og lønnet av bispedømmerådene eller Kirkerådet, samt tilsatte ved Kirkelig utdanningssenter i nord og ved Svalbard kirke, ble på dette grunnlaget overført fra staten til kirken.

Et hovedsynspunkt i reformen var at soknenes selvstendighet skulle føres videre. Hvert av de 1 200 soknene ville dermed fortsatt være den grunnleggende enheten i Den norske kirke og ha en selvstendig rettslig stilling. Soknet skulle fortsatt være arbeidsgiver for sine tilsatte og ha sin selvstendige økonomi. Også kommunenes finansieringsansvar for kirkens lokale virksomhet ble ført videre.

De kirkelige organene forble regulert i lov. Kirkemøtet ble bekreftet som Den norske kirkes øverste organ. Det skulle opptre på det nye rettssubjektets vegne i alle saker der det ikke var fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten var lagt til et annet organ. Kirkerådet fikk en tydelig rolle som utøvende organ for Kirkemøtet, og dermed for rettssubjektet. Kirkemøtet og andre nasjonale og regionale kirkelige organer kunne bare gripe inn i soknets selvstendige myndighet når dette var hjemlet i lov.

Reformen innebar en virksomhetsoverdragelse fra staten til det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Statens finansiering av de virksomhetene som ble overført, ble opprettholdt gjennom rammetilskudd som ble stilt til Kirkemøtets rådighet. Statens finansieringsansvar overfor kirken skulle være det samme som før, og den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område ble ført videre.

# 3 Høring om forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn

## 3.1 Innledning

Kulturdepartementet sendte 25. september 2017 forslag til ny lov om tros- og livssynsamfunn på høring med 31. desember 2017 som frist for å avgi uttalelse. I høringsnotatet ble det redegjort for bakgrunnen for forslagene. Det omfattet en gjennomgang av endringsforslag både vedrørende tilskudds- og finansieringsordninger og om ny og felles, rettslig regulering av samfunnene, herunder Den norske kirke.

## 3.2 Høringsinstanser

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

**Offentlige instanser**

Departementene

Fylkesmennene

Fylkeskommunene

Kommunene

Sametinget

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Riksantikvaren

Riksrevisjonen

Utdanningsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet

Arbeidstilsynet

Datatilsynet

Brønnøysundregistrene

Domstoladministrasjonen

Feltprosten

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Arkivverket v/Statsarkivet i Oslo

Opplysningsvesenets Fond

Barneombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Sivilombudsmannen

**Tros- og livssynssamfunn**

Den norske kirke – Kirkerådet

Biskopene

Bispedømmerådene

Kirkelige fellesråd

Tros- og livssynssamfunnene utenfor Den norske kirke som mottar statstilskudd

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Islamsk Råd Norge

Norges Kristne Råd

**Arbeidslivsorganisasjoner**

Advokatforeningen

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Befalets Fellesorganisasjon (BFO)

Delta

Den norske kirkes presteforening

Det norske Diakonforbund

Fagforbundet teologene

Fagforbundet

KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon

Kateketforeningen

Kirkeansatte

Kriminalomsorgens yrkesforbund

KS

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Musikernes fellesorganisasjon (MFO)

Norges Juristforbund

Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede

Virke Gravferd

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

**Forsknings- og undervisningsinstitusjoner**

Ansgar Teologiske høgskole

Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo

Det teologiske fakultet, Universitetet i Oslo

Det teologiske Menighetsfakultet

Forskningsstiftelsen FAFO

Gáldu – kompetansesenter for urfolks rettigheter

Institutt for samfunnsforskning (ISF)

KIFO, Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning

Kirkelig Utdanningssenter i Nord

Lovisenberg diakonale høgskole

Nansenskolen

Norsk senter for menneskerettigheter

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

SSB

VID vitenskapelige høgskole

Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Universitetet i Bergen

Universitetet i Oslo

Universitetet i Stavanger

Universitetet i Tromsø Norges arktiske universitet

Universitetet i Agder

Nord universitet

**Frivillige organisasjoner**

Norsk forening for gravplasskultur

Sjømannskirken – Norsk kirke i utlandet

Åpen kirkegruppe

Frivillighet Norge

Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner

## 3.3 Gjennomføring av høringen

Høringen var åpen, og alle som ønsket å gi uttrykk for sitt syn hadde anledning til det. Også instanser som ikke hadde fått tilsendt høringssaken direkte, sto derfor fritt til å uttale seg om forslagene som ble lagt fram.

Det innkom 1423 høringsuttalelser. 334 av 417 kirkelige fellesråd/menighetsråd med fellesrådsfunksjoner uttalte seg, dvs. 80 %. Departementet hadde ikke invitert menighetsrådene til å være høringsinstanser. 350 av de om lag 1215 menighetsrådene (29 %) avga likevel uttalelse, blant annet etter oppfordring fra Kirkerådet. I tillegg til biskopene og bispedømmerådene har også Kirkerådet og en rekke sentrale kirkelige eller kristelige organisasjoner uttalt seg.

Også 444 privatpersoner ga uttrykk for sin mening. Om lag halvparten av fylkesmennene og bare 15 % av kommunene avga høringsuttalelse. Svarprosenten var også svært lav for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke.

For å gjøre det lettere å avgi høringsuttalelse og å oppsummere høringen var det utarbeidet en nettbasert høringsløsning. Her kunne man enkelt gi uttrykk for om man var enig eller uenig i høringsnotatets forslag, og hvor viktig man mente det aktuelle spørsmålet var. Det var i tillegg mulig å formulere egne kommentarer til hvert forslag. Så godt som samtlige instanser benyttet seg av denne elektroniske høringsmodulen.

## 3.4 Hovedsynspunkter fra høringen vedrørende Den norske kirke

Hovedinntrykket fra høringen, for så vidt gjelder de spørsmålene som særlig gjelder Den norske kirke, er at det med noen forbehold er bred tilslutning til forslagene.

80 % av fellesrådene, 79 % av menighetsrådene og 87 % av de regionale- og sentrale kirkelige instansene som har uttalt seg støtter forslaget om at dagens tre lover erstattes av én felles lov om tros- og livssynssamfunn.

Motforestillingene blant de kirkelige høringsinstansene gjelder framfor alt spørsmålet om lovfesting av kirkelig fellesråd og rekkevidden av Kirkemøtets myndighet. På dette området

har KA – Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon stilt seg kritisk til flere av forslagene i høringsnotatet og har tilslutning til dette hos mange av sine medlemmer og LO. Kirkerådet, preses og de fleste biskoper og bispedømmeråd støtter sammen med blant andre Presteforeningen, høringsnotatets forslag.

Human-Etisk Forbund mener forslaget i høringsnotatet innebærer en urettmessig særbehandling av Den norske kirke.

I det følgende gjengis noen hovedsynspunkter fra høringen. De ulike høringsinstansenes stillingtagen til enkeltspørsmål for øvrig er det redegjort for i forbindelse med gjennomgangen av de ulike forslagene i dette dokumentets kapittel 5–8. Når ikke noe annet er sagt, omfatter den angitte prosenten den prosentvise andelen av de som har avgitt høringsuttalelse.

Det vises for øvrig til kapittel 9 i dette dokumentet der det er gjort rede for departementets forståelse av problemstillinger som aktualiseres ved blant annet KAs uttalelse.

*Kirkerådet* sa seg fornøyd

> "med at departementet sikter mot å legge frem en lovproposisjon i samsvar med Kirkemøtets vedtak om at etableringen av et nytt, selvstendig rettssubjekt for Den norske kirke må følges opp av en ytterligere selvstendiggjøring av kirken og ved at statens særskilte lovregulering om Den norske kirke blir nedbygget. Kirkerådet støtter i hovedsak lovforslaget. Kirkerådet er tilfreds med at lovforslaget har som formål å oppdatere og forenkle dagens rettslige regulering og finansiering av Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene, som i større grad likebehandler samfunnene. Kirkerådet er fornøyd med at høringsnotatet anerkjenner betydningen av Den norske kirke spesielt og tro og livssyn i samfunnet generelt. Kirkerådet deler departementets forståelse av at Grunnloven § 16 forplikter staten til å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk og etablerer en særlig relasjon mellom staten og Den norske kirke, hvor staten har en særlig understøttelsesplikt overfor Den norske kirke som folkekirke og særlige forventninger rettet mot Den norske kirke, samtidig som andre tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje."

*Preses i Bispemøtet* uttalte

> "at departementets forslag til ny trossamfunnslov i hovedtrekk er godt egnet til understøttelse, regulering og likebehandling av tros- og livssynsfeltet i tråd med grunnlovens § 16 og med vedtakene som for Den norske kirkes del er fremkommet gjennom mange behandlinger i Kirkemøtet. Loven gir en funksjonell ramme for virksomheten i Den norske kirke, og preses mener lovproposisjonen både ivaretar nødvendige premisser for understøttelse og videreføring av Den norske kirke som folkekirke, samtidig som den åpner opp for tilstrekkelig grad av den egenorganisering og utvikling av regelverk som Kirkemøtet må befordre i prosessen frem mot en ny, tilpasset Kirkeordning. Et viktig poeng i lovforslagets kapittel 3 (som er å anse som rammelov for Dnk) er at den i tilstrekkelig grad legger til rette for kirkens egen utvikling av organisasjon, lære, reglementer og forskrifter, og at den ikke foregriper eller legger begrensninger på denne selvbestemmelsen. Preses anser at lovforslaget korresponderer godt med denne forutsetningen, og gir i store trekk sin tilslutning til lovforslaget."

*Hamar bispedømmeråd* la vekt på

> "at Grunnlovens § 16 gir Den norske kirke oppgaven å forbli Norges folkekirke. Slik rådet forstår dette, innebærer det blant annet å forbli en landsdekkende kirke som bygger videre på den geografiske inndelingen i sokn, og som skal delta i fortsatt bygging av det lokale samfunnslivet, også ut over en rent medlemsorientert funksjon. Denne oppgaven er sosiologisk og ekklesiologisk noe mer enn å være et tros- og livssynssamfunn. Da forutsettes det samtidig at staten følger opp med lovgivning og finansiering som står i forhold til oppdraget. Selv om departementet på flere områder framhever slike forhold i høringsnotatet, er ikke dette perspektivet i tilstrekkelig grad ivaretatt i lovforslaget. Hamar bispedømmeråd mener blant annet at Grunnlovens § 16 ville vært best fulgt opp ved en egen lov for Den norske kirke. Loven burde også i sterkere grad lovfeste en ansvars- og maktfordeling, slik det er i nåværende lovverk. Folkekirken er geografisk inndelt i sokn og leves i et lokalsamfunn. Hamar bispedømmeråd slutter seg til at soknet lovfestes som den grunnleggende enheten i kirken og som eget rettssubjekt. Lovforslaget mangler imidlertid beskrivelse av hva som er soknets oppgaver. Disse oppgavene kan best beskrives ut fra hovedinnholdet i den kirkelige tjenesten: Soknet skal holde gudstjenester, og drive undervisning, diakoni og misjon. Soknet må eie og være ansvarlig for forvaltningen av sin kirke."

*KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter* støttet

> "på generelt grunnlag en utvikling som medfører mindre lovregulering av Den norske kirke. KA støtter også forslaget om at Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenestelige bøker. Vi vil også støtte at Kirkemøtet på noen avgrensede områder kan fastsette bestemmelser om organisering, kirkelig inndeling, kirkelig organer og om valg av disse. Andre ledd i forslaget til § 10 går etter vår vurdering likevel for langt i å gi en tilnærmet ubegrenset myndighet til Kirkemøtet overfor soknet og soknets organer. Vår hovedinnvending er at myndigheten til Kirkemøtet gitt i § 10 er alt for vidtrekkende og uten at det er fastsatt skranker eller rammer for en slik myndighet over soknene som egne rettssubjekter.
>
> Samtidig er nesten alle bestemmelser som regulerer soknet og soknets organer foreslått tatt ut av loven uten at de rettslige, økonomiske og organisatoriske konsekvensene er vurdert. Forslaget vil etter vår oppfatning medføre betydelig omfordeling av myndighet fra kirken lokalt til kirken nasjonalt uten at det foreligger bred kirkelig konsensus om ønskeligheten av en slik utvikling.
>
> (--)
>
> KA har derfor avgjørende og kritiske motforestillinger særlig til §§ 9 og 10. Bestemmelsene i disse to paragrafene vil etter vår vurdering svekke både soknets nåværende rettslige stilling, men også soknenes økonomiske selvstendighet og organisatoriske handlingsrom. Retten til å organisere virksomhet inngår som del av arbeidsgivers styringsrett. Ettersom arbeidsgiveransvaret i Den norske kirke er fordelt mellom soknene og Den norske kirke (rettssubjektet), vil det være vesentlig at også ny lovgivning sikrer både soknene og Den norske kirke (rettssubjektet) frihet til å organisere det som til enhver tid tilligger henholdsvis soknets og rettssubjektet Den norske kirkes virksomhet. Å tenke seg all organiseringskompetanse samlet i Kirkemøtet, vil bety en så vesentlig inngripen i soknets nåværende autonomi som arbeidsgiver at det kan stilles spørsmålstegn ved om soknene fortsatt vil kunne

betraktes som selvstendige arbeidsgivere. For å unngå en slik situasjon, mener KA at Stortinget i lov bør videreføre flere bestemmelser som i dag beskriver soknets identitet, ansvar og oppgaver samt også enkelte andre spørsmål. Under forutsetning av dette, vil KA samtidig støtte at Kirkemøtet kan gis økt myndighet til å fastsette bestemmelser som omfatter hele Den norske kirke. (--) KA finner heller ikke å kunne støtte forslaget om å oppheve særlovsreguleringen av et felles arbeidsgiverorgan for soknene."

Landsorganisasjonen i Norge (LO) uttalte:

> "En alvorlig svakhet ved høringsdokumentet er at det ikke tar hensyn til de over 5000 ansatte på fellesrådsnivå i kirken. Dette vanskeliggjør målsettingen om en felles arbeidsgiverlinje i framtiden. Målet om en framtidig, felles arbeidsgiverlinje er også knyttet til hvor lønnsmidlene kommer fra. En enhetlig finansieringskilde for alle kirkelige stillinger vil gjøre arbeidet med å forene de to arbeidsgiverlinjene fra kirkelige fellesråd og rettssubjektet enklere. Ved å overlate ansvaret for kirkens organisering til Kirkemøtet overser man realitetene som følger av at Dnk i dag består av to selvstendige, demokratiske strukturer som ivaretar hver sin del av arbeidsgiveransvaret i Dnk. "

*Presteforeningen* støttet i hovedsak

> *"*forslaget til ny felles lov om tros- og livssynssamfunn.
>
> (--)
>
> Det er en naturlig videreføring av den skrittvis selvstendiggjøringen av Den norske kirke at kirken gjennom et demokratisk og representativt organ får kompetanse til å organisere kirkens inndeling, kirkelige organer og valg til disse. Presteforeningen ser det som en naturlig utvikling at det er Den norske kirke, og ikke staten gjennom lov, som får myndighet til å organisere kirken. Presteforeningen vil påpeke at Kirkemøtet mange ganger har bekreftet at man ser på lokalmenigheten som kirkens grunnleggende enhet, og stedet der kirkens viktigste arbeid har skjedd. Det er derfor ingen grunn til å konstruere en konflikt mellom lokalmenighet og kirkemøtet. Men gitt at man selvsagt fortsatt ønsker en kirkeorganisasjon som henger sammen, og som er forpliktet til organisatorisk, liturgisk og læremessig enhet er det nødvendig at et nasjonalt organ, på vegne av hele kirken får myndighet til å organisere kirken utover de krav som framkommer av loven. Presteforeningen vil understreke betydningen av Kirkemøtets demokratiske legitimitet, og at kirkemøtet, i likhet med menighetsrådene, henter sin legitimitet gjennom medlemmenes stemme i valg."

Inntrykket er at mange fellesråd mente at Den norske kirke har en særstilling og at det burde ha vært en egen kirkelov. For eksempel skrev *Åmot kirkelige fellesråd*:

> "Det må lages en egen lov for Den norske kirke. Grunnlovens §16 pålegger trossamfunnet Dnk å være folkekirke. Det gjør Dnk til noe annet og mer enn et vanlig trossamfunn. Når Stortinget utpeker ett trossamfunn til å være Folkekirke, er det å forvente at Stortinget selv gir til uttrykk noen premisser og vilkår for at dette trossamfunnet kan ivareta dette oppdraget. Det er såpass forskjellig fra det å bare være et trossamfunn, at det gjøres best i en egen lov for å ta vare på Dnks egenart."

Det er imidlertid en god del fellesråd som så det positive i en felles rammelov. Blant annet skrev *Bergen kirkelige fellesråd*:

"Kapitlets formål om å legge til rette for at "Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk luthersk folkekirke." Dette krever et eget kapittel (jfr spm 1) Styrken med å ha dette kapitlet inn i den felles loven, er at alle -inklusive Dnk - behandles likt og respekteres likt ut fra retten å organisere seg og til samme fulle tros- og livssynsfrihet."

Videre skrev for eksempel *Orkdal kirkelige fellesråd*:

"Orkdal kirkelige fellesråd støtter forslaget om å begrense lovgivningen om Den norske Kirke til en ren rammelov. Dette er i tråd med forutsetningene for den selvstendiggjøringen av DnK som trådte i kraft i 2017, både fra statens og Den norske Kirkes side. Om de nye bestemmelsene skal plasseres i den eksisterende kirkeloven eller tas inn i en felles trossamfunnslov, er i første rekke et lovteknisk spørsmål. Vi har merket oss at departementet legger vekt på hensynet til likestilling med andre tros- og livssynssamfunn. Så tydelige som forskjellene likevel blir i departementets forslag til lov, er vi i tvil om dette hensynet kan ha særlig vekt. Men vi har likevel ikke sterke innvendinger mot det valget som er gjort i høringsnotatet."

*Human-Etisk Forbund (HEF)* var kritisk til mange av høringsnotatets forslag, også de som retter seg særlig mot Den norske kirke. HEF uttalte:

"Vår største innvending mot forslaget som foreligger, er at vi kan ikke se at det er mulig å oppnå ambisjonen om likebehandling dersom resultatet blir to helt ulike formål for og to ulike regimer for finansiering av Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn. Det vil være oppsiktsvekkende i vår tid å lovfeste Den norske kirke som «en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke» samtidig som kirken faktisk er blitt et selvstendig rettssubjekt, skilt fra staten. Forslaget legger i stor grad opp til å ivareta Den norske kirkes særlige interesser gjennom særbehandling. Dette vil samtidig innebære et brudd med en langvarig tradisjon der økonomisk likebehandling har vært et mål, om enn aldri fullt ut realisert. Men derfra til å avskaffe intensjonen om reell likebehandling og ikke-diskriminering, når grunnlovshjemlingen nettopp har styrket dette, er skritt i feil retning. Vi godtar simpelthen ikke premisset om at det er objektive og rimelige grunner til å innføre denne form for særbehandling av Dnk på dette stadiet av skille mellom stat og kirke."

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) uttalte:

"STL ser det som nødvendig og positivt at det kommer en felles lov på tros- og livssynsfeltet. Dette bygger på at Den norske kirke nå er et selvstendig rettssubjekt, og at vi har et tros- og livssynsmangfoldig samfunn der både minoritet og majoritet skal finne sin plass. En felles lov legger til rette for at mest mulig av lovreguleringen gjelder for både Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene.

(--)

STL ønsker å understreke at det er et mål at Den norske kirke skal ha frihet som eget rettssubjekt og trossamfunn på linje med oss andre. Punktene 18-23 bør forenkles og forkortes. Der det er mulig bør de ulike elementene tas ut av loven og overlates til Den norske kirke. For eksempel er det ikke nødvendig at det i lovsform reguleres at Kirkemøtet kan fastsette evnt medlemskontingent. Den retten har Kirkemøtet som øverste organ."

# 4 Finansiering av Den norske kirke

## 4.1 Innledning

I Prop. 55 L (2015–2016) varslet departementet en ny reformfase. Departementet antok i den forbindelse

> "at kirken under denne reformfasen bl.a. vil gjennomgå kirkens organisering og soknenes plass i kirkeordningen, kirkens forvaltningsnivåer og de kirkelige organenes innbyrdes myndighetsfordeling, med sikte på at slike spørsmål blir regulert i en kirkeordning som Kirkemøtet gjør vedtak om. En rekke bestemmelser i kirkeloven vil da kunne oppheves og statens lovregulering reduseres til en kortfattet rammelovgivning for kirken. En slik rammelovgivning for Den norske kirke vil reise spørsmål om en omlegging av dagens finansieringsordninger for kirken, slik at kirken også på det økonomiske området blir mer fristilt og selvstendig. Det er særlig spørsmålet om endringer i dagens bestemmelser i kirkeloven § 15 om kommunenes økonomiske oppgaver overfor Den norske kirke som da er aktuelle å ta opp. I dag innebærer kirkeloven § 15 begrensninger i kirkens myndighet til blant annet å treffe vedtak om kirkens organisering, den kirkelige inndelingen og om kirkebyggene. Dette er bestemmelser som ikke foreslås endret ved de lovforslagene som nå legges fram. Ved en framtidig vurdering av kirkens finansieringsordninger antar departementet at en omlegging for eksempel i retning av medlemsfinansiering i en eller annen form vil være naturlig å vurdere.
>
> Slike ytterligere reformer på kirkens område bør etter departementets syn innpasses i en helhetlig gjennomgang av tros- og livssynsfeltet, der bl.a. finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn vurderes i sammenheng. Utover en gjennomgang av finansieringsordningene for alle tros- og livssynssamfunn, mener departementet at også de andre delene av lovgivningen for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn bør gjennomgås samlet. Etter at den foreslåtte forvaltningsreformen er gjennomført, vil departementet komme tilbake til dette som egen sak. Målet er én helhetlig lov for alle tros- og livssynssamfunn."

I høringsnotatet 2017 gjorde departementet på denne bakgrunn rede for ulike alternativer når det gjelder finansiering av Den norske kirke. Det omfatter spørsmålet om livssynsavgift, om medlemskontingent og om ulikt utformede ordninger for fortsatt offentlig finansiering. I det følgende er framstillingen og forslagene i høringsnotatet gjengitt i sammendrag.

## 4.2 Livssynsavgift

Departementet så det som viktig å få vurdert en obligatorisk livssynsavgift, felles for alle skatteytere, som et alternativt finansieringssystem til dagens finansieringssystem, og dermed også til de forslagene departementet har tatt opp i høringsnotatet.

Det ble i høringsnotatet pekt på at livssynsavgiften tradisjonelt har blitt løftet fram som en modell som i teorien og ideelt gir en klar sammenheng mellom medlemskap og hva støtten går til, og som ivaretar et hensyn om at ingen bør være forpliktet til å gi økonomisk støtte til et tros- eller livssynssamfunn som han eller hun ikke selv er medlem av. Selv om flere utvalg har sett nærmere på livssynsavgiften som modell, har den aldri vært konsekvensutredet.

Formålet med å innføre en eventuell ordning med livssynsavgift måtte være å erstatte dagens offentlige bevilgninger til tros- og livssynssamfunnene, inkludert Den norske kirke. For å kunne ta stilling til om livssynsavgiften er en modell som egner seg, så departementet behov for å få nærmere utredet mange av de spørsmålene som knytter seg til en slik avgift. Dette gjaldt blant annet hvilke tekniske løsninger som kunne være aktuelle, og hvilke

økonomiske og administrative konsekvenser en livssynsavgift kunne få for samfunnenes inntekter, det offentliges utgifter og for den enkeltes privatøkonomi.

I høringsnotatet gjennomgikk departementet konsekvensene av mulige løsninger for utforming av en livssynsavgift. Gjennomgangen bygget på hovedfunnene og vurderingene til EY Norge, som på oppdrag fra departementet hadde foretatt en utredning av spørsmålene.

Etter departementets syn avdekket EYs rapport en rekke problemstillinger og utfordringer ved å innføre en livssynsavgift. På bakgrunn av rapporten og de konsekvensene den klargjør at en livssynsavgift vil ha, så ikke departementet det som aktuelt å ta opp forslag om en slik finansieringsløsning.

## 4.3 Medlemskontingent

De nordiske folkekirkene, utenom Den norske kirke, har alle en form for medlemsavgift. Det innebærer at folkekirkene i stor grad blir finansiert gjennom en egen kirkeskatt eller medlemskontingent. Den medlemsbaserte finansieringen i de andre nordiske folkekirkene har sin opprinnelse langt tilbake i tid.

Den norske kirke er så å si fullfinansiert over offentlige budsjetter. Selv om den offentlige finansieringen aldri har hatt som mål å finansiere alle deler av kirkens virksomhet, representerer andre finansieringskilder, i første rekke frivillige bidrag, en svært begrenset del av Den norske kirkes samlede inntekter.

Statskirkeordningen, slik den tidligere var regulert i Grunnloven, er nå avviklet og Den norske kirke er anerkjent som et selvstendig trossamfunn, skilt fra staten. Målet for den videre utviklingen av lovgivningen er at Den norske kirke i større grad selv bestemmer sin kirkeordning og på eget grunnlag definerer mål og virkemidler for sin virksomhet. Avhengigheten av den offentlige finansieringen innebærer at Den norske kirke ikke vil kunne utvikle seg som kirke og trossamfunn lenger enn det de offentlige budsjettene gir grunnlag for. I hvert fall på lengre sikt er det vanskelig å se at en selvstendiggjort kirke ikke bør ha finansieringsordninger som i større utstrekning enn i dag bygger på en form for medlemskontingent ved siden av offentlige bevilgninger.

Spørsmålet om å innføre medlemsavgift/medlemskontingent i Den norske kirke har vært oppe til diskusjon også tidligere. Flertallet i det kirkelige utvalget som i 2002 la fram utredningen *Samme kirke – ny ordning* (Bakkevig I), foreslo innføring av obligatorisk medlemsavgift som tillegg til offentlige bevilgninger. Under den kirkelige høringen ble forslaget avvist, også av Kirkemøtet 2002.

Også Gjønnes-utvalget drøftet spørsmålet om medlemsavgift, jf. NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*. Flertallet gikk under visse forutsetninger inn for at det ble innført et obligatorisk medlemsbidrag til finansieringen av de deler av kirkens virksomhet som de offentlige bevilgningene ikke er rettet mot.

Innføring av medlemsavgift ble avvist i den politiske avtalen 10. april 2008 om statskirkeordningen (kirkeforliket). I avtalen ble det bestemt at dagens finansieringsordninger for Den norske kirke skulle videreføres, og at "[d]ette innebærer at det ikke innføres medlemsavgift i Den norske kirke".

I høringsnotatet uttalte departementet at det ikke ble sett som aktuelt å forplikte Den norske kirke til å innføre medlemskontingent. Departementet kunne ikke se at staten kan pålegge Den norske kirke – eller andre tros- og livssynssamfunn – å innføre avgift for sine

medlemmer, heller ikke som vilkår for å tildele offentlige tilskudd. Dette mente departementet Den norske kirke, liksom andre tros- og livssynssamfunn, selv måtte ta stilling til, fastsette vilkår for og bestemme innretningen på.

Det er uklart om Den norske kirke i dag har rettslig adgang til å pålegge kirkemedlemmene å betale medlemskontingent. For å unngå tvil om dette foreslo departementet inntatt en lovbestemmelse som gir kirken adgang til å innkreve kontingent.

Departementet presiserte at den foreslåtte lovbestemmelsen vil stille Kirkemøtet fritt til å bestemme hvordan medlemskontingenten i tilfelle skal fordeles på kirkens ulike oppgaver, herunder om kontingenten for eksempel skal gå uavkortet til soknene og uten nærmere angivelse av formålet. Også andre måter å innrette eller fordele kontingenten på vil det ligge til Kirkemøtet å bestemme.

## 4.4 Fortsatt offentlig finansiering

### 4.4.1 Innledning

Departementet la i høringsnotatet 2017 til grunn at Grunnloven § 16 forplikter staten til understøttelse av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn i form av offentlig finansiering. Det vil være opp til nærmere lovgivning og statsbudsjettet (og kommunebudsjettene) å konkretisere understøttelsens omfang og karakter. Sett på denne bakgrunn, og som følge av det som ovenfor er sagt om livssynsavgift og medlemskontingent, framstod fortsatt offentlig finansiering i en eller annet form som det eneste reelle alternativet for Den norske kirke.

Ved utformingen av nye lovbestemmelser og gjennomgang av mulige nye finansieringsordninger for Den norske kirke mente departementet at den offentlige finansieringen burde innrettes slik at den gir kirken mulighet til å utnytte de offentlige midlene på den mest hensiktsmessige måten og ut fra kirkens selvstendige vurdering av innsatsområder og utgiftsbehov.

Departementets utgangspunkt var videre at den offentlige finansieringen av Den norske kirke bør utformes slik at den ikke begrenser kirkens muligheter til å organisere seg og løse sine oppgaver slik kirken selv mener er hensiktsmessig. Tilsvarende burde den organisatoriske oppbyggingen av Den norske kirke og hvordan Den norske kirke velger å fordele oppgaver og ansvar innad i kirken ikke være bestemmende for hvordan den offentlige finansieringen innrettes.

På denne bakgrunn vurderte departementet om det kunne være grunn til å foreta endringer i dagens oppgavefordeling mellom staten og kommunene på kirkens område, enten ved at kommunene tar over enkelte kirkelige utgiftsoppgaver som ligger til staten i dag, eller ved at staten tar over enkelte oppgaver som nå ligger til kommunene. Departementet kom til at dersom kommunene fortsatt skal ha et lovregulert økonomisk ansvar overfor Den norske kirke, bør oppgavefordelingen mellom staten og kommunene være omtrent som i dag. I praksis betyr dette at de kommunale finansieringsoppgavene overfor Den norske kirke i hovedsak fortsatt bør være innrettet mot kirkebyggene og de kirkelige stillingene som trengs for at kirkebygget kan benyttes til sitt formål, i første rekke til gudstjenester og kirkelige handlinger (dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd). Det er denne delen av kirkens virksomhet som lokalsamfunnet og senere kommunene historisk har hatt ansvaret for, og som i tilfelle bør videreføres.

Departementet mente etter dette at enten bør kommunenes finansieringsansvar overfor Den norske kirke opprettholdes omtrent som nå, eller bør staten helt og fullt ta over det offentlige finansieringsansvaret for Den norske kirke. I høringsnotatet ble det gjort rede for hensyn som kunne tilsi det ene eller det andre av disse alternativene.

Departementet tok ikke stilling til de to alternativene for den offentlige finansieringen av Den norske kirke. De implikasjonene og virkningene av de to alternativene som høringsnotatet pekte på, er kort gjengitt i det følgende.

### 4.4.2 Videreføring av kommunalt finansieringsansvar for den lokale kirke

Av hensyn som kan tilsi at kommunenes finansieringsoppgaver overfor Den norske kirke bør føres videre, nevnte departementet i høringsnotatet særlig følgende:

- Gjennom de reformene som er gjennomført på kirkens område siden 1980-tallet og til i dag, er det skjedd store endringer i kirkens rettslige, økonomiske og organisatoriske rammebetingelser. Reformene i kirkeordningen de siste 20–30 årene har vært blant de mest omformende i kirkens historie. Sentrale hensyn under reformarbeidet har vært å sikre stabilitet og kontinuitet. Reformene skulle ikke etablere en ny kirke eller utfordre de egenskapene som kjennetegner Den norske kirke som folkekirke. Hensynet til stabilitet og kontinuitet kan tilsi at det kommunale finansieringsansvaret overfor Den norske kirke bør føres videre.

- Kommunenes finansieringsoppgaver på kirkens område har hatt stor betydning for oppgave- og myndighetsfordelingen innad i Den norske kirke. Kirken i Norge har i stor grad vært finansiert nedenfra, så å si, noe som er en vesentlig grunn til at Den norske kirke i dag har en desentralisert organisasjonsstruktur. Dette har medført en kirkeordning som gjennom årene har balansert Kongens myndighet som øverste kirkestyre mot soknenes selvstendighet. Opprettholdelsen av det kommunale finansieringsansvaret for kirkens virksomhet kan bidra til å videreføre en ønsket balanse i myndighetsfordelingen i Den norske kirke.

- Kommunenes finansieringsansvar overfor kirken har fra sin begynnelse bidratt til et nært samarbeid mellom kommune og kirke. Opp gjennom historien har nærheten og samarbeidet mellom kommunene og kirken etter departementets syn representert en verdi ikke bare for kirken, men også for det norske samfunnet. Kommunene som bevilgende myndighet har sikret en direkte kontakt mellom kommune og kirke, for lokalt samarbeid og praktiske, lokalt tilpassede løsninger, forankret i lokale særpreg og tradisjoner. En oppheving av det kommunale finansieringsansvaret for kirken vil kunne ses som svekkelse av kirkens lokale forankring og det mangeårige, godt fungerende samvirke mellom kommune og kirke.

- Dersom kommunenes lovregulerte ansvar for kirken blir opphevet, vil soknenes økonomi være undergitt andre finansieringskilder og andre rammevilkår. Nasjonal styring og samordning av kirkens og soknenes økonomi vil redusere den økonomiske selvstendigheten soknene har i dag. Et syn om at soknene i Den norske kirke bør ha stor grad av økonomisk selvstendighet, kan tilsi en videreføring av kommunenes finansieringsansvar.

- En fortsatt lovregulering av et kommunalt og statlig finansieringsansvar for Den norske kirke gir kirken tilgang til flere offentlige finansieringskilder. Kirken vil så å si ha flere økonomiske ben å bygge sin virksomhet på.

### 4.4.3 Statlig overtakelse av finansieringsansvaret for den lokale kirke

Av hensyn som kan tilsi at den økonomiske oppgavefordelingen mellom staten og kommunene endres ved at staten tar over det fulle finansieringsansvaret for Den norske kirke, nevnte departementet særlig følgende:

- Ved etableringen av det nye rettssubjektet for Den norske kirke fra 1. januar 2017 er det dannet en økonomisk og rettslig selvstendig enhet på nasjonalt nivå i Den norske kirke. Det finnes derfor nå en selvstendig kirkelig forvaltningsorganisasjon utenfor staten som på Den norske kirkes vegne kan motta og fordele de samlede offentlige overføringene til Den norske kirke.

- Ved full rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet vil Den norske kirke få anledning til å se alle sine oppgaver i sammenheng og på selvstendig grunnlag kunne fordele myndighet og ansvar, oppgaver og ressurser til de enkelte organene eller instansene i kirken. Kirkens organisering og kirkens ressurser kan ses i sammenheng.

- Den norske kirke kan på nasjonalt nivå vurdere ressursbruken på kirkebyggenes drift og vedlikehold i sammenheng med andre deler av kirkens utgiftsoppgaver. Nasjonal styring på kirkebyggområdet gir Den norske kirke større muligheter for et målrettet og planmessig vedlikehold av sine kirkebygg enn ved en videreføring av det kommunale finansieringsansvaret på området.

- Full finansiering over statsbudsjettet innebærer en betydelig forenkling av den offentlige finansieringsordningen for Den norske kirke.

### 4.4.4 Særlig om kirkebygg

Et særlig viktig spørsmål som reises ved valg av finansieringsordning for Den norske kirke, er hvilken betydning finansieringsordningene vil få for den framtidige forvaltningen, driften og vedlikeholdet av kirkebyggene. Ved et fortsatt kommunalt finansieringsansvar vil en vesentlig del av dette ansvaret være rettet mot driften og vedlikeholdet av kirkebyggene, slik det er i dag.

Kirkebygget er sentrum og samlingspunkt for kirkens virksomhet i alle lokalsamfunn. Kirkebyggene gir lokal identitet og tilhørighet og er i mange lokalsamfunn det kulturhistorisk mest verdifulle bygget. De er levende kulturminner, fortsatt i bruk som menighetskirker, som gudstjenestested og ramme rundt livsritualer for generasjoner og slekter som utgjør et lokalsamfunn. Det er lokalsamfunnet som har reist kirkebyggene. Det er soknet som eier kirkebygget. I denne stedlige tilknytningen som preger og karakteriserer nær sagt alle landets kirkebygg, ligger etter departementets syn en viktig begrunnelse for at lokalsamfunnet – kommunen – fortsatt bør finansiere kirkebyggenes drift og vedlikehold.

På den annen side: Kirkebyggene eies av soknene i Den norske kirke og forvaltes av kirkelig fellesråd. De kommunale bevilgningene til kirkebyggene disponeres av kirkelig fellesråd innenfor en økonomisk ramme som skal gi dekning også for andre kirkelige oppgaver. Kirkebyggenes drift og vedlikehold er normalt ikke finansiert gjennom særskilte og øremerkete kommunale tilskudd, men inngår i den kommunale rammefinansieringen av kirkens virksomhet. Til grunn både for statens og kommunenes rammefinansiering av kirken ligger det en anerkjennelse av at kirken selv bør ha ansvaret for å prioritere og bestemme bruken av de offentlige bevilgningene.

Det følger av dette at det i utgangspunktet også må være kirken, innenfor rammen av de bestemmelsene som generelt gjelder for eiere av kulturhistorisk verdifulle bygg, som må

bestemme hvilken prioritet driften og vedlikeholdet av kirkebyggene skal ha i forhold til andre kirkelige utgifter.

Etter departementets syn vil en statlig overtakelse av den offentlige finansieringen av Den norske kirke gi et generelt bedre grunnlag for kirkens forvaltning og ivaretakelse av sine kirkebygg. En slik finansieringsordning vil innebære at Den norske kirke får et nasjonalt ansvar for kirkebyggene; ansvaret vil ikke være soknenes ansvar alene. Istandsetting og vedlikeholdsinnsats, også spørsmålet om å ta en kirke ut av bruk, kan dermed vurderes ut fra en samlet vurdering av Den norske kirkes utgiftsbehov og ressursgrunnlag, kirkebyggenes kulturhistoriske verdi, byggenes vedlikeholdsbehov, deres betydning for kirkelivet på stedet m.m.

I spørsmålet om finansieringen av nye kirkebygg viste departementet i høringsnotatet til forslaget om å oppheve dagens lovkrav til kirkebyggenes størrelse, om når det skal bygges kirke m.m. Dette vil det etter forslaget ligge til Kirkemøtet å gi retningslinjer for.

Ved full rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet ville behovet for nye kirkebygg måtte innpasses i en samlet vurdering av utgiftsbehovene og prioriterte innsatsområder for øvrig. Ved et fortsatt kommunalt finansieringsansvar overfor Den norske kirke må byggingen av nye kirker baseres på lokal finansiering, med kommunene som den viktigste finansieringskilden.

Hvilken finansieringsordning som i praksis best vil kunne imøtekomme Den norske kirkes behov for nye kirkebygg, er vanskelig å forutsi. At det ikke helt ut er overlatt til kirken lokalt å få et nytt kirkebygg finansiert, gjennom kommunal medvirkning, men at dette gjøres til et ansvar for hele Den norske kirke, synes ikke urimelig. Dette peker i tilfelle i retning av at rammefinansiering av Den norske kirke over statsbudsjettet gir kirken det best egnede finansieringsgrunnlaget for bygging av nye kirker.

Høringsinstansenes syn på de alternative forslagene vedrørende finansiering av Den norske kirke er det redegjort for under dette dokumentets pkt. 5.6.

# 5 Forslag til rammelovgivning for Den norske kirke

## 5.1 Innledning

I det følgende gjennomgås det forslaget til rammelovgivning for Den norske kirke som ble framsatt i høringsnotatet. Framstillingen følger den foreslåtte rekkefølgen av paragrafene. Det gjøres først kort rede for hovedinnholdet i forslaget. Deretter gjengis høringsinstansenes syn, både i form av prosentvis oppslutning om de ulike forslagene og ved sitater fra kommentarer som instansene selv har formulert.

## 5.2 Rammelov i eget kapittel med særlig formålsbestemmelse – § 8

### 5.2.1 Høringsnotatets forslag

Det ble foreslått i høringsnotatet at særskilte bestemmelser som kun retter seg mot Den norske kirke (kirkelig rammelov) skal gis i et eget kapittel (Kapittel 3) i den nye trossamfunnsloven. Dette kapittelet ble foreslått innledet med en formålsbestemmelse.

Departementet var oppmerksom på at Kirkemøtet i sin tid hadde ment at det bør gis en egen lov om Den norske kirke, jf. blant annet vedtaket i KM sak 11/15. Dette er et spørsmål som primært er av lovteknisk karakter. Selv om det kan ha en viss symbolsk betydning, mente

departementet at de materielle vurderingene av reguleringsbehovet ville være de samme enten "kirkeparagrafene" gis i en egen lov eller i en felles lov. Hensynet til forenkling og likebehandling talte for den løsningen som ble foreslått.

Hensynet til kontinuitet; at Den norske kirke fortsatt skal være en evangelisk-luthersk kirke og "forbli Norges folkekirke", talte etter departementets syn for at lovgivningen om kirkens ordning bør inneholder en overordnet beskrivelse av Den norske kirkes identitet og organisasjon. Departementet viste i høringsnotatet til målformuleringene i statsbudsjettet (Prop. 1 S (2016–2017) for Kulturdepartementet s. 123), utledet fra Grunnloven § 16, som blant annet uttrykte at Den norske kirke skal være landsdekkende og lokalt forankret, og at Den norske kirke skal være organisert i samsvar med demokratiske prinsipper og verdier. Disse målformuleringene er i samsvar med den kirkelige selvforståelsen som Kirkemøtet har gitt uttrykk for.

Etter departementets syn kunne en slik bestemmelse mest hensiktsmessig formuleres som en formålsbestemmelse for rammelovgivningen. Departementet viste også til at den gjeldende kirkeloven har en overordnet formålsbestemmelse i § 1.

Departementet mente bestemmelsen bør omtale Den norske kirke som en evangelisk-luthersk folkekirke. Dette følger allerede av Grunnloven § 16. Formålsbestemmelsen bør videre beskrive Den norske kirke som demokratisk. Departementet mente dessuten at formålsbestemmelsen bør karakterisere Den norske kirke som landsdekkende. Det innebærer at den parokiale (geografisk avgrensede) sokne- eller menighetsstrukturen videreføres. På denne bakgrunnen foreslo departementet følgende formålsbestemmelse for den særlige lovgivningen om Den norske kirke:

> ***§ 8. Kapitlets formål***
>
> *Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke.*

### 5.2.2 Høringsinstansenes syn

Det var bred tilslutning til forslaget i høringen. 84 % av fellesrådene, 84 % av menighetsrådene og 78 % av biskopene og bispedømmerådene støttet forslaget.

Det teologiske menighetsfakultet mente

> "det er viktig at det innføres et eget kapittel med bestemmelser om Den norske kirke, og støtter også formålsbestemmelsen i forslaget til § 8. Ut fra hensynet til religionsfriheten kan det argumenteres for at bestemmelsene om Den norske kirke bør avgrenses til et minimum. På den andre siden vil den særstillingen Den norske kirke har som folkekirke medføre rettigheter og plikter det vil være behov for å definere nærmere i loven. Hvilket omfang rammeloven bør ha, og hvilke saksforhold som bør og ikke bør reguleres gjennom denne, må derfor utledes av en oppfatning av hvilke sider ved Den norske kirkes materielle eller immaterielle sider som er vesentlige for at den fortsatt forblir Norges folkekirke. MF støtter i hovedsak det omfang og valg av punkter som er foreslått i rammeloven."

*Nord-Hålogaland bispedømmeråd*, med støtte av Kirkerådet og flere biskoper og bispedømmeråd, mente at det i

> "formålsparagrafen for Den norske kirke bør presiseres at Dnk har et særlig ansvar for samisk kirkeliv."

*Sametinget* uttalte:

> "Sametinget viser til at Den norske kirke generelt står betydelig sterkere i forvaltningsområdet for samisk språk enn på landsbasis. Sametinget forventer at det tas hensyn til samisk kirkeliv i Den norske kirkes arbeid og foreslår at hensynet til samisk kirkeliv blir innarbeidet i Den norske kirkes formålsparagraf, andre ledd, i trossamfunnsloven. Sametinget ønsker at en bestemmelse i retning av denne tas inn:
>
> *§ 8. Kapitelets formål*
>
> *Den norske kirke skal legge til rette for et samisk kirkeliv. For samiskspråklige kirkelige tjenester gjelder reglene i og i medhold av sameloven.*"

Det var flere fellesråd som var opptatt av hva en folkekirke er, og hva dette innebærer for Den norske kirke. Det var få fellesråd som hadde konkrete merknader til utformingen av forslagets § 8. *Dovre kyrkjelege fellesråd* var ett av de fellesrådene som mente at paragrafen burde utdypes (flere fellesråd hadde lignende formuleringer) :

> "Folkekirken er etter vårt syn det som skjer i lokalkirken, i soknet, og det må legges til rette for en aktiv og levende folkekirke. Det er lokalkirka som er kirkens sentrum. Det er her ordet forkynnes, sakrament forvaltes, diakoni utføres, barn får trosopplæring, det kristelige liv vekkes og næres. Vi beklager at denne forståelsen av kirke ikke er med i lovforslaget."

*Eina menighetsråd* formulerte et konkret endringsforslag:

> "Ordlyden bør utvides til: Formålet med loven er å legge til rette for et aktivt engasjement og stadig fornyelse slik at Dnk forblir en demokratisk og landsdekkende evangelisk-luthersk folkekirke."

## 5.3 Soknet og Den norske kirke – rettslig handleevne – § 9

### 5.3.1 Høringsnotatets forslag

Soknet er etter gjeldende rett den grunnleggende enheten i Den norske kirke og et selvstendig rettssubjekt. En fundamental innskrenkning i soknets rettslige selvstendighet er at det ikke kan løses fra Den norske kirke.

Soknets rettslige stilling ble klargjort da kirkeloven ble vedtatt i 1996. Soknets århundrelange historie, og særlig den faktiske utviklingen av kirkelig forvaltning de siste 20 årene, kan hevdes å innebære at soknet ikke lenger er avhengig av en særskilt lovbestemmelse for å opprettholde og hevde rettigheter og plikter som selvstendig rettssubjekt. Om soknet i alle tilfeller vil være å regne som et selvstendig rettssubjekt, kan det være grunn til likevel å videreføre lovbestemmelser som bekrefter dette, for ikke å skape usikkerhet.

Den norske kirkes rettslige selvstendighet har en vesentlig kortere historie. Rettssubjektet Den norske kirke ble etablert ved lovendringene som trådte i kraft 1. januar 2017. Dette innebærer ikke at Den norske kirke først da ble etablert som trossamfunn. Den norske kirke som korporasjon var heller ikke før 2017 helt uten rettslig handleevne, se Prop. 55 L (2015–2016) s. 8–9.

Departementet mente at bestemmelsene om både Den norske kirkes rettslige status og handleevne og den tilsvarende reguleringen av soknet bør føres videre i ny lovgivning.

Likedan bør bestemmelsen om at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke føres videre. Disse bestemmelsene ble tatt inn i lovforslaget § 9.

En fundamental premiss for departementet var dermed at soknet skal føres videre som selvstendig rettssubjekt. Departementet viste også til Kirkemøtets vedtak i sak KM 11/15. Det er, etter departementets oppfatning, ikke aktuelt å innlemme soknene i rettssubjektet Den norske kirke. En kunne teoretisk tenke seg at soknet ble videreført som et rettssubjekt innenfor det nasjonale rettssubjektet Den norske kirke, slik ordningen for eksempel er i Svenska kyrkan, jf. lag (1998:1591) om Svenska kyrkan 1 § og 4 §, men departementet fant ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå en slik konstruksjon i loven her. Departementet hadde ellers merket seg at Kirkemøtet i sak KM 11/15 hadde bedt Kirkerådet "utrede alternativer for hvordan forholdene mellom rettssubjektene i kirken skal reguleres og hvordan Kirkemøtets lovgivningsmyndighet overfor soknet skal forankres og avgrenses". Det vises for øvrig til kapittel 9 i dette dokumentet.

Departementet foreslo videre at loven skal fastsette at Kirkemøtet som hovedregel opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og at menighetsrådet opptrer på vegne av rettssubjektet soknet. Lovforslaget overlater for øvrig til Kirkemøtet å fastsette hvilke organer Den norske kirke og soknet skal ha, både lokalt, regionalt og sentralt.

Forslaget hadde følgende ordlyd:

> ***§ 9. Soknet og Den norske kirke***
>
> *Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne.*
>
> *Den norske kirke, så vel som det enkelte sokn, er et eget rettssubjekt og har rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.*
>
> *Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, og menighetsrådet på vegne av soknet, når det ikke er fastsatt i medhold av § 10 annet ledd at myndigheten er lagt til et annet organ.*

### 5.3.2 Høringsinstansenes syn

Det var bred tilslutning i høringen til at det fortsatt skal lovreguleres at soknene og Den norske kirke er selvstendige rettssubjekter.

92 % av fellesrådene, 92 % av menighetsrådene og 87 % av biskopene og bispedømmerådene sa seg enige i dette

Et stort antall av de lokale høringsinstansene hadde imidlertid knyttet forutsetninger til dette standpunktet ved kommentarer til høringsspørsmålet.

I hovedsak gjaldt dette forslag om at også kirkelig fellesråd som organ for soknet skal lovfestes, og at oppgavefordelingen mellom soknets organer og Den norske kirke sentralt skal klargjøres i lov.

*KA uttalte at de*

> *"*har avgjørende og kritiske motforestillinger til utformingen av § 9 om Soknet og Den norske kirke. Selv om denne paragrafen bekrefter soknet og Den norske kirke som selvstendige rettssubjekt, så vil bestemmelsene i §§ 9 og 10 svekke både soknets nåværende rettslige stilling, soknenes økonomiske selvstendighet og organisatoriske

handlingsrom. KA mener at Stortinget i lov bør videreføre flere bestemmelser som i dag beskriver soknets identitet, ansvar og oppgaver samt også enkelte andre spørsmål. Lovforslaget slik det nå foreligger svekker soknets selvstendighet som rettssubjekt."

*Sola kirkelig fellesråd* mente høringsforslaget innebærer at

> "Kirkemøte som representant for Den norske kirke som det sentrale rettssubjektet, gis tilnærmet uinnskrenket myndighet til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering og virksomheten til alle kirkelige organer. Ettersom lovforslaget definerer både ett sentralt rettssubjekt og ett lokalt rettssubjekt for hvert sokn, er det uakseptabelt at balansen mellom disse ikke ivaretas tydelig i loven. Dette er to selvstendige rettssubjekt og dermed kan ikke Kirkemøtet som organ for rettssubjektet Den norske kirke ha myndighet over soknet og menighetsrådet som organ for soknet. På denne bakgrunn må rammen for soknets oppgaver og myndighet fastlegges i loven på samme måte som rammen for Kirkemøtets oppgaver og myndighet fastlegges i loven.
>
> (--)
>
> Etableringen av ordningen med kirkelige fellesråd med tydelig juridisk handleevne har vært avgjørende for å sikre en profesjonell oppfølging og forvaltning av kirkens personell, økonomiske ressurser og eiendom. Det må derfor gis en tydelig lovhjemmel som sikrer at rettssubjektet soknet fortsatt kan velge å ha et felles styringsorgan på kommunalt eller interkommunalt nivå. Dette må gjøres på en måte som sikrer at slike fellesorgan viderefører et helthetlig lokalt virksomhetsansvar på vegne av menighetene i de tilfeller menighetene selv ønsker dette. Dette er avgjørende både for forvaltning av et lokalt arbeidsgiveransvar og forvaltningsansvar for kirkebygg og gravplasser. "

Disse eller tilsvarende formuleringer var tatt inn i mange av høringsuttalelsene fra kirkelig fellesråd.

*Stavanger bispedømmeråd* uttalte:

> "Stavanger bispedømmeråd mener at § 9 bør inneholde en beskrivelse av soknets oppgaver, f.eks. slik det finnes i den svenske kirkeloven: «Forsamlingens grundläggande uppgift är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission».

*Oslo bispedømmeråd uttalte at de*

> "støtter forslaget i § 10 om at «Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og valg til disse». OBDR ser det som en konsekvens av skillet mellom stat og kirke at organiseringskompetansen legges til Kirkemøtet. OBDR er kjent med at ulike høringsinstanser har foreslått å lovfeste to organ for soknet. I den foreslåtte rammeloven overlates dette til Kirkemøtet å fastsette. Den norske kirke kan dermed på selvstendig grunnlag bestemme kirkens fremtidige organisering. Rammeloven er ikke til hinder for at fellesråd, bispedømmeråd eller tilsvarende organer kan videreføres i en ny kirkeordning. Det vises forøvrig til at Kirkemøtet i sin behandling av Veivalgshøringen (KM 08/16)

gjentatte ganger slår fast at Kirkemøtet har som premiss at den lokale kirke styrkes i en ny kirkeordning.

(--)

"OBDR støtter bestemmelsene i § 9. Spørsmålet om kategorialmenigheter er aktualisert i Oslo bispedømme. Etablering av kategorialmenigheter er ikke omtalt i loven og bør ligge til Kirkemøtets organiseringskompetanse. Spørsmålet om de vil være å anse som rettssubjekt er ikke tematisert i høringen. OBDR ber departementet vurdere dette forholdet."

## 5.4 Kirkemøtet – § 10

### 5.4.1 Høringsnotatets forslag

Det ble foreslått i høringsnotatet at de sentrale bestemmelsene om Kirkemøtets myndighet samles i egen paragraf.

Paragrafens første ledd omhandler lære- og liturgimyndighet. Departementet viste i høringsnotatet til at liturgier for Den norske kirke tidligere ble fastsatt av Konge med hjemmel i den da gjeldende bestemmelsen i Grunnloven § 16. Myndigheten ble på 1990-tallet delegert til Kirkemøtet.

Da Grunnloven § 16 ble opphevet i 2012, ble det gitt en ny lovbestemmelse om at Kirkemøtet fastsetter alle gudstjenstlige bøker i kraft av å være "øverste representative organ i Den norske kirke". Den gjeldende lovbestemmelsen er dermed utformet slik at liturgimyndigheten ikke tildeles Kirkemøtet av Stortinget. Liturgiene er uttrykk for kirkens lære, og Stortinget kan neppe regulere i slike indre forhold i trossamfunnet Den norske kirke, heller ikke ved å tildele et kirkelig organ myndighet i slike saker.

Departementet så det ikke som nødvendig å videreføre lovbestemmelsen om Kirkemøtets liturgimyndighet, men mente det heller ikke var nødvendig å oppheve den. Når det i lovforslaget er lagt opp til en viss regulering av Kirkemøtets myndighet, først og fremst for å tydeliggjøre forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet, kunne det, etter departementets oppfatning, være grunn til å videreføre bestemmelsen om liturgimyndighet. Departementet anså det imidlertid ikke som nødvendig å videreføre den særlige formuleringen om at Kirkemøtet har denne kompetansen "som det øverste representative organ i Den norske kirke". Det vil kunne gjelde for flere av Kirkemøtets myndighetsområder at organet ikke får sin kompetanse fra loven, uten at departementet så det som nødvendig å avklare dette i alle enkeltheter.

Departementet foreslo videre at bestemmelsen ble utvidet til også å presisere at Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag og lære på trossamfunnets vegne.

I paragrafens andre ledd ble det foreslått gitt en bestemmelse som gir Kirkemøtet en generell hjemmel i lov til å fastsette nærmere regler om kirkens organisering, om kirkelig inndeling, om kirkelige organer og om valg til disse

Departementet tok ikke stilling til om Kirkemøtet allerede i kraft av sin representative kompetanse, uten særskilt hjemmel i lov, kunne fastsette regler for den kirkelige organiseringen og virksomheten, jf. synspunktet om liturgimyndigheten ovenfor. Dersom den foreslåtte hovedregelen om at Kirkemøtet representerer Den norske kirke, og at menighetsrådet representerer soknet, skal kunne fravikes (altså at andre organer som for

eksempel kirkelig fellesråd og bispedømmeråd på nærmere angitte saksområder skal kunne opptre på et kirkelig rettssubjekts vegne), mente departementet Kirkemøtet i det minste burde ha lovhjemmel for å gi bestemmelse om dette.

For å avgrense Kirkemøtets kompetanse i forhold til soknets selvstendighet ble det foreslått tatt inn et tredje ledd i paragrafen som fastlegger at Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre. Det følger av formuleringsforslaget at Kirkemøtet selv ikke er å anse som et organ for soknet etter loven.

Nærmere bestemmelser om Kirkemøtets myndighet på mer avgrensede områder ble foreslått gitt i §§ 11, 13 og 16.

Forslaget til § 10 hadde etter dette følgende ordlyd:

> ***§ 10. Kirkemøtet***
>
> *Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker.*
>
> *Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse.*
>
> *Kirkemøtet kan ikke treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre.*

### 5.4.2 Høringsinstansenes syn

91 % av biskoper og bispedømmeråd, 53 % av menighetsrådene og 46 % av kirkelige fellesråd ga tilslutning til at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og valg til dette. 44 % av de kirkelige fellesrådene var uenige i at Kirkemøtet skulle ha en slik myndighet..

Det var bred tilslutning til paragrafens første og tredje ledd. Det var, som omtalt ovenfor og kommentert i kapittel 9, Kirkemøtets såkalte organiseringskompetanse slik den er foreslått lovhjemlet i paragrafens andre ledd, det særlig kom innvendinger mot.

KAs høringsuttalelse var på dette punktet representativ for mange av de kirkelige fellesrådenes høringsuttalelser. Nedenfor gjengis forholdsvis omfattende fra KAs uttalelse. Uttalelsen kommenteres ikke her. Det vises til kapittel 9 for en redegjørelse om departementets syn på de oppfatninger som legges til grunn, og de spørsmålene som uttalelsen reiser.

*KA* uttalte:

> " KA finner (--) ikke å kunne støtte forslaget om å oppheve særlovsreguleringen av et felles arbeidsgiverorgan for soknene, jfr. nåværende bestemmelser om kirkelig fellesråd kl § 14. Av hensyn til behovet for maksimal klarhet om arbeidsgiverforhold for lokalkirkelig tilsatte i en kirkestruktur med svært mange små sokn, framstår særlovsregulering som det klart tydeligste hjemmelsgrunnlag for at et fellesorgan skal kunne opptre relativt selvstendig som arbeidsgiver på vegne av flere sokn/rettssubjekt. KA viser her til bakgrunnen for lovfestingen av kirkelig fellesråd i 1996. Lovreguleringen gjorde det mulig å legge et stort ansvar, inkludert rettslig handleevne, til et organ som kunne opptre på flere sokns/rettssubjekters vegne uten

selv å være eget rettssubjekt og dermed uten å utfordre den kirkelige forståelsen av soknet som grunnleggende enhet i kirkeordningen.

Den norske kirke og soknene er verken selskaper, stiftelser, foreninger eller en annen alminnelig organisasjonsform, men er anerkjent som særegne selvstendige rettssubjekter med hjemmel i dagens § 2. Fellesrådene anses i dag å kunne opptre som et selvstendig arbeidsgiver/rettssubjekt på det arbeidsrettslige området på grunn av bestemmelsene i kirkeloven selv om det neppe er rettskildemessig grunnlag for å hevde at de generelt er å anse som egne rettssubjekter.

Den rettslige status et eventuelt nytt, Kirkemøteetablert kirkelig fellesråd vil ha vis a vis de ansatte, vil ikke i samme grad kunne opptre tilsvarende selvstendig. Den selvstendighet fellesrådene i dag har, blant annet at de er part i arbeidsrettslige saker for domstolene etc., er en særegen konstruksjon. At denne særegne konstruksjonen rettslig sett er akseptert, skyldes i stor grad at kirkeloven positivt tillegger arbeidsgiverfunksjonen til de kirkelige fellesrådene, jf. § 14. Ved opphevelsen av denne bestemmelsen, vil det være vanskeligere å begrunne at et Kirkemøteopprettet kirkelig fellesråd skal kunne opprettholde en slik særegen selvstendighet som arbeidsgiver, uten samtidig å være et eget rettssubjekt.

Også fra et arbeidstakerperspektiv vil dette kunne være av betydning. F.eks. kan en se for seg at en ansatt i et nytt kirkelig fellesråd ved en tvist om lønn, vil måtte gå til søksmål mot alle soknene som fellesrådet er et organ for. (Et ev. «nytt» kirkelig fellesråd opprettet av Kirkemøtet, kan mest sannsynlig heller ikke opprettes som et selvstendig kirkelig rettssubjekt. Forslaget til ny lov § 10 tredje ledd gir Kirkemøtet hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om kirkelige organer, men gir så langt KA vurderer det ikke Kirkemøtet myndighet til å opprette selvstendige kirkelige rettssubjekter).

Et Kirkemøtefastsatt fellesråd vil antagelig heller ikke være å betrakte som det samme organ som dagens lovregulerte fellesråd. Mest sannsynlig vil det være å forstå som en ”annen arbeidsgiver” også i arbeidsmiljølovens betydning. Det henger sammen med flere forhold. Viktigst er at Kirkemøtet når som helst vil kunne oppheve/fjerne fellesrådet og gjøre endringer i fellesrådets sammensetning, organisatoriske rolle og oppgaver. Ved overføring av virksomheten fra dagens fellesråd til et Kirkemøteetablert fellesråd, vil den bestemmende innflytelsen over fellesrådene flyttes fra Stortinget og soknene, til Kirkemøtet. Det forhold at Kirkemøtet vil få bestemmende myndighet over fellesrådenes organisering og oppgaver, taler for at det her er tale om overføring til en «annen arbeidsgiver», jf. aml § 16-1 og at reglene om virksomhetsoverdragelse vil komme til anvendelse.

Fra et arbeidstaker-perspektiv, vil det kunne anføres at denne endringen i myndighet på arbeidsgiversiden, skaper en endring som arbeidstakerne må ha adgang til å reservere seg mot, jf. aml § 16-3. Det vises til noe utfyllende vurderinger i avsluttende kommentarer.

Forslaget om å oppheve særlovsbestemmelsen om kirkelig fellesråd reiser dermed en rekke spørsmål. Ingen av disse blir berørt i høringsnotatet. KA beklager dette på vegne både av de kirkelige fellesråd som utgjør en hovedtyngde av KAs medlemsmasse, men også på vegne av mer enn 5 000 kirkelig tilsatte som p.t har et kirkelig fellesråd i en flersoknskommune som sin arbeidsgiver. De kirkelige fellesråd

utgjør per i dag hovedarbeidsgiver etter aml § 2-2 for alle som arbeider i Den norske kirkes menigheter. Mange av disse virksomhetene og deres arbeidstakerne er forøvrig allerede omfattet av store omstillingsprosesser som følge av kommunereformen som vil ha innvirkninger på lokalkirkelig organisering og arbeidsplasser i det samme tidsrom lovforslaget antas å tre i kraft (2019- 2020).

Lovgivningen på det kirkelige området må derfor fortsatt tildele et felles arbeidsgiverorgan for flere sokn mandat til å kunne opptre som selvstendig arbeidsgiver med rettslig handle- og partsevne. Kirkemøtets mandat kan samtidig videreutvikles. Kirkemøtet bør fortsatt ha myndighet til å fastsette kvalifikasjonskrav og grunnleggende profil (tjenesteordning herunder vigslingskrav) for viktige stillinger på menighetsnivå. Dette bør gjelde uavhengig av om stillingene hører inn under soknets eller Dnk's øvrige ansvarsområde. Gjeldende bestemmelse foreslås derfor tatt inn igjen i loven.

KA vil videre foreslå at det utredes grunnlag for en ny hjemmel for Kirkemøtet til å fastsette bemanningsmessige og/eller andre minimumsnormer til et videreført lovfestet fellesorgan for soknene. Alternativt at elementer i dagens forsøkshjemmel kl § 5 omarbeides til en dispensasjonsadgang fra lovens normalordning der Kirkemøtet gis de nødvendige fullmakter til å fravike/justere den geografiske utstrekning (kommunen) for det enkelte fellesorgan etter nærmere prosessuelle regler. Det vises i denne sammenheng til inndelingslova som sikrer involverte kommuner initiativrett mv ved endringer av kommunegrenser. Soknene bør sikres lignende innflytelse i forhold ev. endelige vedtak av Kirkemøtet. KA foreslår at det nedsettes et utvalg med representanter både fra departementet (eventuelt også Kommunaldepartementet) og kirkelig organer inkl. KA for å vurdere nærmere utformingen av en slik bestemmelse."

*Trondheim kommune* var heller ikke enig i at det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette om det skal være et kirkelig fellesråd, og uttalte:

"Kommunenes relasjon til den lokale kirke forutsetter at det finnes et organ som kan opptre på vegne av soknene på kommunenivå. Trondheim kommune mener at lovforslagets bestemmelse i § 8 om at Den norske kirke skal forbli landsdekkende, må konkretiseres ved at § 9 klart uttrykker at det skal etableres et organ på vegne av soknene i kommunene, og fastsetter hvilke oppgaver dette organet skal ha. Første ledd i § 14 om prostier og bispedømmeråd bør utgå, da disse organer ikke er ment å være eget rettssubjekt, og de kan fastsettes av Kirkemøtet."

*Teologisk fakultet* uttalte:

"Den norske kirkes organisering har vært kjennetegnet av en balansering av synodale, episkopale og kongregasjonalistiske elementer. Det kan i utgangspunktet synes rimelig at den myndigheten staten har hatt, overføres til Kirkemøtet, kirkens øverste organ. Imidlertid vil fakultetet påpeke at dette vil innebære en betydelig maktforskyvning mellom organer og strukturer i Den norske kirke. Fakultetet mener det er påkrevd at soknets status og forholdet mellom soknet og Kirkemøtet som representant for rettssubjektet Den norske kirke blir klargjort og fastsatt i lov. Fakultetet støtter forslaget om å gi Den norske kirke råderett over egen organisering og inndeling, men vil anmode departementet om å forsere arbeidet med avviklingen av Christian den Femtis Norske Lov 2-1 om kirkens lære. Departementet foreslår i høringsnotatet punkt 8.3.1 å vente til Kirkemøtet eventuelt vedtar en regel om hva

som skal være Den norske kirkes læregrunnlag før opphevelsen av denne bestemmelsen, men fakultetet kan ikke se noen grunn til å utsette dette spørsmålet inntil Kirkemøtet har truffet sitt eget vedtak. Fakultetet støtter departementets målsetting om å sikre demokratisk styresett som et vesentlig element i Den norske kirkes rolle som «folkekirke». Fakultetet setter imidlertid spørsmålstegn ved om det er nødvendig for departementet å lovfeste valgordningen og den praktiske organiseringen av valgene i Den norske kirke, som foreslått i lovutkastet § 11."

*Registerenheten i Brønnøysund* uttalte:

"Departementet foreslår å oppheve lovreguleringen av det kirkelige organet kirkelig fellesråd. Brønnøysundregistrene har ingen bemerkninger til departementets begrunnelse. Vi ønsker imidlertid å gjøre oppmerksom på de følger en slik lovendring vil medføre. Kun enheter med registreringsplikt og –rett kan registreres i Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven § 4 og enhetsregisterforskriften § 8. Dersom kirkelig fellesråd opphører å være et lovpålagt fellesorgan for soknene, vil organet ikke lengre ha registreringsrett, og vil bli slettet fra Enhetsregisteret. Kirken må derfor forberede seg på å foreta flytting av ansatte som i dag sorterer under kirkelig fellesråd til de enkelte soknene eller til rettssubjektet Den norske kirke".

*Kragerø kommune* uttalte:

"Lovforslaget synes ikke å legge bindende føringer for en videreføring av ordningen med kirkelige fellesråd. Dette beklager Kragerø kommune. Dersom ordningen med kommunal medfinansiering av Den norske kirke opprettholdes, betinger dette etter vår mening et koordinerende kirkelig organ i kommuner med flere sokn. Fellesrådet anses å ha en viktig koordinerings- og prioriteringsrolle når det gjelder de økonomiske midler kommunestyret stiller til rådighet. For kommunene vil det være tungvint og uhensiktsmessig om en i framtida må forholde seg flere kirkelige aktører."

Mange fellesråd hadde merknader knyttet til forholdet mellom soknet og Kirkemøtet og hadde på bakgrunn av dette kritiske merknader. For eksempel skrev *Askvoll kyrkjelege fellesråd*:

"Likevel stiller vi oss spørjande til at samtidig som det vert lagt opp til ei nærast full deregulering av Den norske kyrkja sin organisering, samstundes held fast på dagens struktur med sokneprest i kvart sokn, prost i kvart prosti og biskop i kvart bispedømme, som i praksis underbyggjer ein fastsetjing av struktur, som ikkje er heimla i kyrkjeleg vedtak. Vi meiner at vedtak om organiseringa må byggje på dei kyrkjelege prosessar ein allereie er inne i når det gjeld kyrkjeordning. Vi er uroa over fleire vesentlege sider av kyrkja sin organisasjonsform og oppgåvefordeling når det ikkje er fastsett i lov kva ansvarsområde som ligg til det lokale rettssubjektet. Vi ønskjer derfor ei vidareført lovfesting av soknet sine basisoppgåver, som trusopplæring, diakoni og kyrkjemusikk og fellesrådsoppgåver som gravplass- og kyrkjeforvaltning, økonomiforvaltning og arbeidsgivaransvar (jf. dagens kyrkjelov §§ 9 og 14) . Om det sentrale rettssubjekt vert gitt nærast full organiseringskompetanse fryktar vi ei toppstyrt/topptung kyrkje, som vil gå på bekostning av den lokale kyrkja, og dette strir grunnleggjande mot ei folkekyrkjetenking."

Når det gjelder spørsmålet om lovregulerte oppgaver, skrev blant annet *Nord-Aurdal kirkelige fellesråd*:

"Nord-Aurdal kirkelige fellesråd er positiv til at departementet i lovforslaget følger opp intensjonen i flere tidlegere kirkemøtevedtak om at kirken selv langt på vei skal få frihet til å organisere seg selv. Likevel er vi uroet over flere vesentlige sider av kirken sin organisasjonsform og oppgavefordeling når det ikke er fastsett i lov hvilke ansvarsområder som ligger til det lokale rettssubjektet. Vi ønsker derfor en videreført lovfesting av soknet sine basisoppgaver, som trosopplæring, diakoni og kirkemusikk (jf. dagens kirkelov § 9)."

Videre skrev for eksempel *Halden kirkelige fellesråd* dette om spørsmålet:

"Soknets ansvar må beskrives i § 10, og blant annet inneholde oppgaver slik som undervisning, trosopplæring, gudstjeneste, diakoni og kirkemusikk."

*Dovre kyrkjelege fellesråd* påpekte blant annet:

"Lovforslaget er ikke konsekvent i hva som reguleres eller overlates til Kirkemøtet, når det foreslås prost i hvert prosti."

*Kirkerådet* uttalte:

"Kirkerådet er tilfreds med at lovbestemmelsen i § 10 annet ledd slår fast Kirkemøtets myndighet til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og om valg til disse. Kirkerådet viser til at dagens kirkelov bruker betegnelsen Den norske kirke om to ulike størrelser, trossamfunnet Den norske kirke, som omfatter alle de kirkelige rettssubjektene inkludert soknene, og rettssubjektet Den norske kirke. Det er i kraft av Kirkemøtets rolle som det øverste representative organ for hele trossamfunnet Den norske kirke, at Kirkemøtet foreslås overlatt myndigheten til å fastsette nærmere bestemmelser om kirkeordningen. Kirkerådet mener det i fremtiden ikke kan være noen andre enn Kirkemøtet som på vegne av trossamfunnet vil kunne gi bestemmelser om disse forholdene. Kirkerådet støtter samtidig og understreker at Kirkemøtet ikke skal kunne treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som det tilligger organer for soknet å avgjøre. Kirkerådet vil foreslå at det vurderes å presisere i lovteksten at det er i egenskap av Den norske kirkes øverste representative organ at Kirkemøtet gir bestemmelser for organisering etc., og ikke som organ for Den norske kirke som nasjonalt rettssubjekt. Dette kan f.eks. gjøres gjennom å hente inn igjen formuleringen fra nåværende kirkelov § 24 om Kirkemøtet som «øverste representative organ i Den norske kirke». Kirkerådet forutsetter at de organer som opprettes i medhold av lov til å ivareta rettssubjektenes oppgaver, vil ha samme rettslige handleevne som om de var opprettet ved lov og at organenes rettslige kontinuitet er sikret i forbindelse med lovendringen. Departementet bes klargjøre dette. Kirkerådet er enig i at det ikke er til å unngå at Den norske kirkes egne organer vil måtte ta et større ansvar for selv å videreføre en ønsket balanse mellom ulike elementer i eller perspektiver på kirkens organisering, eller eventuelt gjøre endringer i myndighetsfordeling mv. Kirkerådet kan ikke se at dette er noe statlige myndigheter fortsatt skal ivareta på vegne av kirken.

19 a) Liturgimyndigheten

Kirkerådet viser til at dagens lovbestemmelse om Kirkemøtets liturgimyndighet er utformet slik at liturgimyndigheten ikke forstås som tildelt Kirkemøtet av Stortinget, men bekrefter at Kirkemøtet besitter denne myndigheten i kraft av sin rolle som trossamfunnet Den norske kirkes øverste representative organ. Kirkerådet deler

vurderingen at det kan være grunn til å videreføre bestemmelsen om liturgimyndighet som følge av at det i lovforslaget er lagt opp til en viss regulering av Kirkemøtets myndighet, først og fremst for å tydeliggjøre forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet. Merknaden i punkt 19 om at det i lovteksten bør presiseres i hvilken egenskap Kirkemøtet opptrer i slike saker, gjelder tilsvarende for liturgimyndigheten."

## 5.5 Valg – § 11

### 5.5.1 Høringsnotatets forslag

Departementet la i høringsnotatet til grunn at det i Den norske kirke ikke vil være aktuelt å kreve annet enn dåp og en viss alder for å kunne bli medlem med stemmerett og valgbarhet.

Departementet ba høringsinstansene vurdere behovet for å lovregulere stemmerett, og ev. valgbarhet, i Den norske kirke. Det var i høringsnotatet utformet et forslag til lovbestemmelse som var begrenset til å fastsette at medlemmer har stemmerett fra det året medlemmet fyller 15 år. Etter forslaget § 11 vil Kirkemøtet kunne gi nærmere regler om valg som utfyller lovens bestemmelser.

Dersom stemmeretten lovfestes, antok departementet at Kirkemøtet, i tillegg til den alminnelige hjemmelen i § 11, burde ha særskilt lovhjemmel for å fastsette regler som begrenser valgbarhet og regulerer uttreden av kirkelige organer, jf. de gjeldende bestemmelsene i kirkeloven § 4 første ledd og § 7.

I forbindelse med demokratireformen i Den norske kirke ble det blant annet tatt inn en ny bestemmelse i kirkeloven § 4 fjerde ledd om at kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Storting eller fylkesting og kommunestyrer.

Departementet antok at det bør kunne gis slike lovbestemmelser som er nødvendige forutsetninger for at hensynet til det kirkelige demokratiet kan ivaretas. Departementet mente derfor det kan være grunn til å gi ordningen med nærhet til offentlige valg et klart rettslig grunnlag dersom en ønsker å føre den videre. Forslaget til lovbestemmelse om kirkelig stemmerett og valg hadde etter dette følgende ordlyd:

***§ 11. Kirkelig stemmerett og valg***

*Hvert medlem av Den norske kirke som bor i soknet, og som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, har kirkelig stemmerett. Kirkemøtet kan gi bestemmelser om valgbarhet, tap av valgbarhet og uttreden av kirkelige organer.*

*Kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg.*

### 5.5.2 Høringsinstansenes syn

Kirkerådet uttalte:

"19 b) Forslag om kirkelig stemmerett

Kirkerådet anser kirkelig stemmerett som et viktig kjennetegn på at Den norske kirke er og forblir en demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke. Etter Kirkerådets vurdering bør kirkelig stemmerett forankres i loven. Kirkerådet gir derfor sin tilslutning til forslaget om at kirkelig stemmerett lovreguleres og at Kirkemøtet gir bestemmelser om valgbarhet, tap av valgbarhet og uttreden av kirkelige organer i tråd med

lovutkastet § 11 første ledd. Bestemmelsen må etter Kirkerådets vurdering ikke være til hinder for at kirkelige organer kan beslutte å overføre stemmeretten for enkeltmedlemmer fra et sokn til et annet, eller åpne for at utelandsbosatte medlemmer får kirkelig stemmerett. Kirkerådet mener derfor at det ikke bør lovfestes et krav om at medlemmet må være bosatt i soknet for å ha kirkelig stemmerett.

19 c) Forslag om kirkevalg i nærhet av offentlige valg

Kirkerådet støtter forslaget om å videreføre bestemmelsen om at kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg, jf. lovutkastet § 11 annet ledd. Forslaget bidrar til å legge til rette for at det kirkelige demokratiet ivaretas i tråd med kirkeparagrafenes formålsbestemmelse. Bestemmelsen er en videreføring av de ordninger som ble fastsatt i forbindelse med demokratireformen i Den norske kirke, som var en forutsetning for de senere endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke. Kirkerådet understreker samtidig at dette er et forslag som medfører økonomiske konsekvenser, og forutsetter at staten viderefører et særskilt tilskudd til Den norske kirke for å kunne gjennomføre slike valg."

*Bjørgvin biskop* viste til internasjonale konvensjoner og gikk imot forslaget i § 11 annet ledd. Han mente dette

"i praksis (vil) seie at Stortinget lovregulerer ikkje berre tid og stad for kyrkjevala, men at desse skal haldast som direkte val. Dette bør Stortinget ikkje gjere."

*Oslo bispedømmeråd*

" støtter departementets forslag til § 11 slik den foreligger, innbefattet at kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg".

Noen fellesråd hadde merknader knyttet til tid og sted for kirkevalg. *Meland sokneråd* skrev for eksempel:

"Vi meiner ordninga med å ha kyrkjelege val i tilknytning til kommune- og fylkestingsvalg, og nær deiras vallokale, bør avsluttast. Grunngjevinga er dels prinsippiell, ut frå likebehandling med andre trus- og livssynssamfunn, og dels teologisk. Kyrkja er ifølgje lutherske vedkjenningsskrifter forsamlinga som kjem saman til gudsteneste. Dette taler for å gjennomføre vala primært i tilknytning til gudstenester. Der det er mange kyrkjer i soknet, kan valet gjennomførast ein annan søndag. I tillegg kan ordninga med førehandsrøysting vidareføres. Subsidiært bør kyrkjemøtet få retten til å avgjere at/om dagens ordning vert vidareført. Dette bør gjerast av omsyn til DNK sin rett som trussamfunn til å avgjere dette som ei intern sak."

## 5.6 Finansiering – § 12

### 5.6.1 Høringsnotatets forslag

Det vises til drøftingene av finansieringsordningene for Den norske kirke i kapittel 9 i høringsnotatet. Dette er kortfattet gjengitt i kapittel 4 i dette dokumentet.

Som omtalt framstilte departementet i høringsnotatet to alternative ordninger for framtidig finansiering av Den norske kirke. Alternativene var fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune eller fullt statlig finansieringsansvar.

Disse alternativene var nedfelt i to forslag til formulering av lovbestemmelse om finansieringen.

I det alternativet som forutsatte fortsatt delt finansieringsansvar var bestemmelsene om kommunens ansvar formulert slik at dette ikke lenger var til hinder for at myndighet til å godkjenne kirkebygg, opprettelse og nedleggelse av sokn mm kunne overføres til kirkelige organer. Dette forutsetter at slike vedtak ikke kan utløse et endret kommunalt finansieringsansvar.

Det var dessuten videreført noen mer tekniske bestemmelser om kommunal tjenesteyting og kommunalt låneopptak.

I begge alternativer var dessuten inntatt et forslag til bestemmelse om regnskapsførsel, konkursvern og om at Kirkemøtet kan bestemme at medlemmer skal betale medlemskontingent, jfr. pkt 4.3 i dette dokumentet. Det var dessuten inntatt en bestemmelse om at vilkår for tilskudd til tros- og livssynssamfunn etter § 6 skulle gjelde tilsvarende for Den norske kirke.

Lovforslagene hadde etter dette følgende ordlyd:

***Alternativ ved fortsatt delt finansieringsansvar mellom stat og kommune***

***§ 12. Finansiering av Den norske kirke***

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

*Vilkår for tilskudd etter § 6 gjelder tilsvarende for Den norske kirke.*

*For regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke gjelder regnskapsloven om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.*

*Kommunen gir tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunen, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sørge for at kirkebyggene holdes i forsvarlig stand og kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp.*

*Kommunal tjenesteyting kan tre i stedet for tilskudd etter fjerde ledd.*

*Kommunen kan ta opp lån for å finansiere disse formålene, og kommuneloven § 50 gjelder da tilsvarende.*

*Et sokn kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven.*

*Kirkemøtet kan bestemme at medlemmer av Den norske kirke skal betale medlemskontingent.*

***Alternativ ved fullt statlig finansieringsansvar***

***§ 12. Finansiering av Den norske kirke***

*Staten gir tilskudd til prestetjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt.*

*Staten gir også tilskudd til kirkelig virksomhet lokalt, herunder tilskudd til bygging, vedlikehold og drift av kirkebygg. Tilskuddet skal sørge for at kirkebyggene*

*holdes i forsvarlig stand og kan benyttes til gudstjenester og kirkelige handlinger. Tilskuddet skal også sørge for at soknene har tilfredsstillende bemanning ved gudstjenester og kirkelige handlinger og tilstrekkelig administrativ hjelp.*

*Vilkår for tilskudd etter § 6 gjelder tilsvarende for Den norske kirke.*

*For regnskapet til rettssubjektet Den norske kirke gjelder regnskapsloven om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.*

*Et sokn kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandlinger etter konkursloven.*

*Kirkemøtet kan bestemme at medlemmer av Den norske kirke skal betale medlemskontingent.*

### 5.6.2 Høringsinstansenes syn

Et klart flertall av de lokale kirkelige høringsinstansene mente dagens finansieringsmodell og dens oppgavefordeling mellom stat og kommune bør føres videre.

89% av kirkelige fellesråd og 79% av menighetsrådene mente dette. Blant biskopene og bispedømmerådene var meningene mer delte. 39% støttet videreføring av dagens ordning og 39% gikk inn for et fullt ut statlig finansieringsansvar.

Også blant kommunene var meningene delte. 35% støttet videreføring av dagens ordning. 35% ville ha statlig finansieringsansvar. 29% av kommunene som avga høringsuttalelse uttalte seg ikke om dette spørsmålet. Det var kun 46 av landets kommuner som uttalte seg om dette spørsmålet.

*KS – Kommunesektorens organisasjon* gikk inn for en videreføring av dagens ordning.

Det gjorde også *LO*, som uttalte:

> "Finansieringen av Den norske kirke hører nøye sammen med hvordan den skal organiseres. En avklaring av dette spørsmålet er derfor grunnleggende. Dagens delte finansiering tydeliggjør det kommunale engasjementet for lokalkirken og betydningen av nærheten mellom lokalkirken og befolkningen. Det er grunn til å tro at en ensidig statlig finansiering både vil svekke kirkens totale økonomiske grunnlag men også dens posisjon som folkekirke – nær folket."

*Presteforeningen, Det norske diakonforbund* og *Unio* var blant dem som gikk inn for å statliggjøre finansieringsansvaret for Den norske kirke. Det var også *Sør-Hålogaland* biskop som uttalte:

> "Dette er et svært viktig anliggende i høringen, og biskopen i Sør Hålogaland ser at en endring slik punkt b fører til vil ha store konsekvenser. Når dette likevel støttes er det fordi det er viktig at Den norske kirke selv kan bestemme sin organisering, og ikke være bundet til å organiseres i forhold til kommunestrukturen. Det vil også være viktig å ha mulighet til å organisere seg ulikt på forskjellige steder i landet. Den norske kirke i Sør Hålogaland kan ha behov for å organiseres annerledes enn i Oslo for eksempel Samtidig ser høringsinstansen det alvorlige i at den lokale tilknytning til kommunene blir brutt, men denne må søkes å beholdes på andre måter. Det er også et poeng at kommunene gir ulik støtte til Den norske kirke, og en statlig finansiering vil kunne jevne dette ut. Også i forhold til likebehandling med de andre tros og livssynssamfunnene vil det være rett med statlig finansiering."

*Mandal kommune* mente

> "staten også bør overta vedlikehold og drift av kirkene, men at kommunene beholder resten."

Mange av høringsinstansene var kritiske til forslaget om at det skulle lovfestes at Kirkemøtet kunne treffe vedtak om innføring av medlemskontingent. Et klart flertall av biskopene og bispedømmerådene uttalte seg mot dette. I flere bispedømmeråd var imidlertid meningene delte. Protokollen fra *Stavanger bispedømmeråd*s behandling av saken er i så måte representativ:

> "Følgende ble vedtatt med 7 av 10 stemmer: Stavanger bispedømmeråd støtter forslaget om at Kirkemøtet skal kunne bestemme at medlemmer av Den norske kirke skal betale medlemskontingent. Vi mener at en slik ordning vil sikre flere inntektskilder for Den norske kirke. Dessuten vil det være ønskelig at kirken skal ha mulighet til å finansiere virksomhet ut over det som staten (og eventuelt kommunene) får ansvar for å finansiere.
>
> Følgende fikk 3 av 10 stemmer: Stavanger bispedømmeråd går imot forslaget om at Kirkemøtet skal kunne bestemme at medlemmer av Den norske kirke skal betale medlemskontingent. Vi mener at en slik ordning i fremtiden vil kunne undergrave prinsippet om statens aktivt støttende tros- og livssynspolitikk som følger av Grunnloven § 16."

*Drammen kommune* mente Kirkemøtet ikke bør ha myndighet til å pålegge medlemskontingent, og uttalte:

> "Medlemskontingent eller ikke i kirken vil ha stor betydning for det offentliges utgifter - både utgifter til finansiering av Den norske kirke og (indirekte) utgifter til finansiering av andre tros- og livssynssamfunn. Det er derfor ikke urimelig om denne myndigheten forblir på statlig nivå."

46% av kirkelige fellesråd var mot, 43% for lovfesting av adgangen til å innføre medlemskontingent. 47% av menighetsrådene var enige i lovforslaget om medlemskontingent, mens 39% av menighetsrådene var uenig i dette. Blant de kommunene som avga høringsuttalelse var det 65% som ikke ytret seg om dette spørsmålet.

## 5.7 Kirkebygg – § 13

### 5.7.1 Høringsnotatets forslag

Kirkeloven § 17 tredje ledd fastslår at kirkene er "soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag". Denne regelen er ført videre fra eldre lovgivning. Etter gjeldende rett har soknet eiendomsrett til kirkebygget og hele den matrikulerte eiendommen som kirken står på.

Etter departementets oppfatning kan denne lovbestemmelsen i dag vurderes som overflødig. Hovedregelen om at kirken er i soknets eie, er ikke omtvistet, heller ikke at andre løsninger kan følge av særskilt rettsgrunnlag. Departementet var derfor i tvil om det er nødvendig å videreføre en slik bestemmelse, men foreslo at den tas inn i utkastet § 13.

I tillegg foreslo departementet en eksplisitt hjemmel for at Kirkemøtet kunne gi "regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond og om betaling for bruk av kirke". Dette vil gi Kirkemøtet hjemmel for å fastsette regler som kan avløse ulike regler om forvaltning og

bruk av kirker, jf. den gjeldende kirkeloven §§ 18–21 og regler gitt i medhold av disse bestemmelsene.

Med denne hjemmelen som var foreslått gitt til Kirkemøtet, mente departementet å legge til rette for at Kirkemøtet i samarbeid med Riksantikvaren kunne fastsette ordninger og saksbehandlingsregler som fortsatt sikret en kulturminnefaglig behandling av kirkebyggsaker, ut over det som kan pålegges i medhold av kulturminnelovens gjeldende bestemmelser. Departementet mente det var viktig at det kom på plass ordninger som kunne sikre kirkenes kulturhistoriske verdier, og var derfor i likhet med det berørte fagdepartementet opptatt av en god dialog mellom kirken og Riksantikvaren knyttet til dette temaet.

Departementet foreslo etter dette følgende bestemmelse om kirkebygg:

> ***§ 13. Kirker***
>
> *Kirkene er soknets eiendom med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Kirkemøtet gir regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende kirkefond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk.*

### 5.7.2 Høringsinstansenes syn

Et knapt flertall av de lokalkirkelige (menighetsråd 55 %, kirkelig fellesråd 50 %) og et klart flertall (78 %) av de regionale kirkelige høringsinstansene ga sin tilslutning til at det skal overlates til Kirkemøtet å gi bestemmelser om kirkebygg.

Flere av innsigelsene til forslaget var begrunnet i usikkerhet rundt forholdet mellom første punktum som slår fast eiendomsrett for soknet og annet punktum som gir Kirkemøtet utstrakt myndighet til å styre forvaltningen av kirkene gjennom regelgivning. For eksempel skrev *Eid kyrkjelege fellesråd*:

> "Det er viktig å vidareføre den identitetskjensla lokalsamfunna har for kyrkjene "sine". Dette er svært viktig - og gjev også positive kostnadsreduserande utslag ved at lokalmiljøa ofte utfører stor dugnadsinnsats. Denne effekten vil truleg forsvinne om forvaltninga av kyrkjene vert sentralstyrt."

Forslaget om å redusere lovgivningen omkring kirker fikk også støtte. Karmøy kirkelige fellesråd skrev for eksempel:

> "Karmøy kirkelige fellesråd støtter på generelt grunnlag reduksjon i omfanget bestemmelser for forvaltning av kirkebygg. Vi er likevel kritiske til at soknet som eier av kirkebygget ikke gis noe selvstendig mandat og myndighet for kirkebygget utover det som Kirkemøtet velger å fastsette i en ordning. Bestemmelsen i lovforslagets § 13 om kirker gir ikke soknets eierskap noe innhold, og det legger ingen oppgaver til soknets organer. Soknenes status som ansvarlig for kirkebyggene blir på denne måten svekket. Det vil kun være Kirkemøtet som kan vedta hvilke oppgaver og ansvar som soknet kan få på kirkebyggområdet. Lovforslaget går imidlertid langt i å peke på at kirkebyggfeltet egner seg for nasjonal styring, med andre ord at soknet som kirkeeier bør fratas hele eller vesentlige deler av sitt forvaltningsansvar. Lovforslaget innebærer derfor en klar svekkelse av soknet som eier, og gir en uønsket skjevhet mellom soknet som eier av kirkebygg - og Kirkemøtet"

Det var også noen fellesråd som savnet dagens byggeforbud nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område. *Arendal kirkelige fellesråd* skrev for eksempel:

"En nærliggende problemstilling, som ikke er berørt i de 28 spørsmålene i departementets svarskjema, gjelder nåværende kirkelov §21, 5. og 6. ledd: " I spredtbygd område er bebyggelse ikke tillatt nærmere kirke enn 60 meter uten tillatelse av departementet. Departementet kan på avgrensede områder overlate til biskopen å treffe beslutninger etter denne paragraf." I dag har biskopen innsigelsesrett ved framleggelse av reguleringsplanforslag som åpner for bebyggelse (hus, rundkjøringer etc.) nærmere enn 60 meter fra et kirkebygg i spredtbygd område. Bestemmelsen er uttrykk for at kirkebyggene er viktige kulturbygg/kulturminner og identitetsmarkører for et lokalsamfunn; et referansepunkt i landskapet som bør vær synlig. Hvordan tenker departementet seg å ta vare på dette hensynet i den aktuelle lovgivningsprosess? Bør det bakes inn i loven om tros- og livssynssamfunn, eller kan det bedre ivaretas i Plan og bygningsloven?"

Mange av de lokale høringsinstansene var opptatt av at reguleringen ikke måtte gripe omfattende inn i soknets forvaltning og bruk av kirkene. *KA* uttalte:

"Gjeldende kirkelov har 5 paragrafer som forholdsvis detaljert regulerer forvaltningen av kirkebyggene, og KA forstår behovet for å redusere omfanget av disse bestemmelsene i en framtidig felles lov for tro- og livssynssamfunn. Lovforslaget om kirkebygg omtaler imidlertid kun to forhold: Det selvfølgelige i at kirkene eies av soknet. Og at Kirkemøtet fastsetter alt om regelverk og forvaltning for øvrig. KA støtter at Kirkemøtet gis mer ansvar for overordnet regulering på kirkebyggfeltet. Vi er likevel kritisk til at soknet som eier av kirkebygget ikke gis noen selvstendige oppgaver eller ansvar for kirkebygget ut over det som Kirkemøtet velger å fastsette i en ordning.

(--)

De kirkelige fellesrådene er ikke å anse som egne rettssubjekter, men deres lovregulerte forvaltningsansvar gjør at de kan opptre på soknets vegne og med den myndighet og eierrådighet som et rettssubjekt vil ha. KA er spørrende til om denne relative selvstendige status som fellesrådet har når det gjelder å opptre som eier av kirkebyggene vil kunne opprettholdes hvis det er Kirkemøtet som regulerer fellesorganets mandat. Det er avgjørende å unngå en svekkelse av det rettslige grunnlaget for dagens ordning med et fellesorgan som på soknets vegne påtar seg de mer krevende forvaltningsoppgaver på kirkebyggområdet. I en modell med kommunal finansiering vil det uansett være vesentlig at kommunene kan forholde seg til en ansvarlig kirkelig part med forankring på lokalt nivå. Kirkebyggene representer store økonomiske og kulturhistoriske verdier av vesentlig nasjonal og kirkelig betydning. Det er derfor avgjørende at det er avklarte ansvarsforhold i forvaltningen på dette området. KA beklager derfor at ikke lovforslaget i større grad fastsetter noen rettslige rammer for kirkebyggforvaltningen i tråd med de kirkelige signalene på området.

(--)

KA tror at lokalt eierskap og forvaltning blant de som bruker og er knyttet til bygget gir best forutsetninger for en framtidsrettet forvaltningsløsning. Det lokale ansvaret må suppleres med gode støttesystemer og ressurser som ivaretar hensynet til fagkompetanse og profesjonell bygnings- og inventarkompetanse.

(--)

Vi forventer at staten bidrar med langsiktige ordninger og et bærekraftig økonomisk fundament for å understøtte kirkens forvaltning av disse store kulturminneverdiene. Dette er en statlig oppgave som går ut over statens forhold til trossamfunnet Den norske kirke. Våre historiske kirker er fortsatt nasjonens felleseie, selv etter skillet mellom kirke og stat.

(--)

KA etterlyser en bredere drøfting av de kulturminnepolitiske konsekvensene av lovforslaget som bl.a. avklarer statens behov for å sikre de allmenne kulturminneverdiene som kirkebyggene representerer etter deregulering av kirkebyggfeltet.

(--)

KA vil understreke nødvendigheten av en mer avklart statlig kulturminnepolitikk overfor kirkebyggene som både anerkjenner at kirkebyggenes store kulturhistoriske betydning er et anliggende for staten, samtidig som det anerkjennes at kirken selv på faglige premisser må være med på å definere og innholdsbestemme kirkens kulturminneverdier. KA vil understreke at det uansett er behov for en framtidig ordning med saksbehandlingsrutiner som gir en god avveining mellom vern og bruk av kirkebygg, all den tid bruk er forutsetningen for et godt vern. Overføringen av mer ansvar for kulturminneverdiene til kirken selv vil kreve midler til stillinger og faglige ressurser bl.a. i Kirkerådet. Sammen med det fagmiljøet som er etablert i bl.a. KA, ved bispedømmekontorene og ved noen av de større fellesrådene tror KA at kirken er godt rustet til å etablere en konstruktiv dialog med sentrale antikvariske myndigheter og fagmiljø.

(--)

I desember 2015 fattet Stortinget et enstemmig anmodningsvedtak der man ber regjeringen utarbeide en forsterket strategi for særlig viktige kirker, samt å vurdere et bevaringsprogram for disse kirkene. Regjeringen sa i 2016 at dette spørsmålet skulle vurderes i forbindelse med behandling av spørsmålet om framtidig finansiering av tros- og livssynssamfunn. I høringsnotatet avviser imidlertid Regjeringen alle økonomiske tiltak eller ordninger rettet mot kirkebygg. Regjeringens forslag innebærer at alle tiltak for sikring og vedlikehold av de mest kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene skal finansieres innenfor den ordinære drifts- og investeringsmidler til Den norske kirke.

(--)

KA deler anliggendet når det gjelder behovet for særskilt kompetanse når det gjelder drift og vedlikehold av kirkebygg. Vi tror imidlertid ikke at løsningen ligger i en sentralisert forvaltning. Det kan etableres støttefunksjoner som bistår de lokale kirkebyggforvaltere. Spesialkompetanse innen overordnet kulturminnevern, kirken som liturgisk rom og annen kirkebyggpolicy bør ligge nasjonalt. Dette nivået vil kunne ha spisskompetanse og oversikt over landet/kirken som helhet.

(--)

Utfordringen knyttet til vedlikeholdsetterslep av kirker ligger bl.a. i at dagens regelverk ikke gir noen føringer eller tydelige forpliktelser for verken kommune eller lokal kirkebyggforvalter i ansvarlig bevaring av kirkebygg med store kulturhistoriske verdier.

Det er f.eks. ikke noe regelverk som påbyr regelmessig tilstandsvurderinger eller pålegg knyttet til å sikre store kulturminneverdier. Lovforslaget innebærer at den statlige reguleringen av kirkebygget trappes ytterligere ned.

(--)

Departementet mener at kirkelovens § 21 om forbud mot bygging nærmere kirke enn 60 meter i spredtbygd område bør gå ut. Lovforslaget legger til grunn at dette spørsmålet bør avklares gjennom kommunale reguleringsplaner og kommunens behandling av byggesaker. KA legger vekt på at denne bestemmelsen har sin bakgrunn i kirkebyggenes særlige posisjon og betydning. Kirkebyggene er offentlige stedskapende arkitekturmonumenter, og kan ha en særlig plass i kulturlandskapet, ikke minst i spredtbygde områder. En bestemmelse som sikrer kirkebyggene fra «innbygging» og som gir en viss bebyggelsesmessig skjerming, er ikke primært en sak som angår Den norske kirke som trossamfunn, men et uttrykk for en statlig kulturpolitikk. Det handler bl.a. om vern og utvikling av steders karakter og identitet. Erfaring viser at disse hensynene er under sterkt press mange steder, og vi kan vanskelig se at det er kulturpolitisk grunnlag for å fjerne slike vernebestemmelser. KA foreslår at bestemmelsen videreføres eller at den videreføres i annet relevant lovverk, f.eks. plan og bygningsloven.

(--)

KA etterlyser en tydeligere statlig kulturminnepolitikk som bl.a. inkluderer vesentlige deler av den tradisjonen som det lutherske kirkeinventaret representerer i norsk kulturhistorie. Dette vil være en anerkjennelse av det som omtales i høringen og gi et forpliktende grunnlag for både kirkens og statens arbeid for bedre bevaring og sikring.

KA (--) vil understeke behovet for en offentlig kulturminnepolitikk som tar høyde for at norske religiøse kulturminner også omfatter andre trossamfunn enn den Den norske kirke.

(--)

Opphevelsene av nesten alle bestemmelsene om kirker vil endre vesentlig på de rettslige og økonomiske rammene for dagens kirkebyggforvaltning, og KA etterlyser en mer utfyllende drøfting av de rettslige og økonomiske konsekvensene av denne offentlige dereguleringen av hele kirkebyggområdet."

*Riksantikvaren* uttalte sammenfattende:

"Det er behov for en forenkling og et mer oversiktlig forvaltningssystem for kirkens kulturminner.

Til tross for at høringsnotatet er tydelig på kirkebyggenes store samfunnsmessige og kulturminneverdier, gjøres det ingen grep i lovforslaget som sikrer disse for fellesskapet, hverken økonomisk eller juridisk.

Når kirkeloven blir opphevet står en rekke av våre viktigste kirker og store kunstverdier uten lovfestet beskyttelse.

Kirkens nasjonale kulturminneverdier bør beskyttes gjennom kulturminneloven på lik linje med landets øvrige kulturminner av nasjonal verdi. Riksantikvaren har her utarbeidet et lovforslag.

Staten må ta et større økonomisk ansvar for de nasjonalt viktigste kirkebyggene.

Riksantikvaren har her utarbeidet forslag til et statlig bevaringsprogram.

Grunnleggende rettsprinsipper om forsvarlig forvaltning, åpenhet og transparens rundt viktige samfunnsaktørers virksomhet bør ivaretas også for Den norske kirke selv om den ikke lenger er statlig.

(--)

Riksantikvaren oppfatter at departementet ser for seg at Kirkerundskrivet (T-3/2000) skal erstattes av en ny avtale mellom Kirkemøtet og Riksantikvaren som skal regulere samarbeid og myndighetsutøvelse i forvaltningen av kirkelige kulturminner som ikke er fredet gjennom kulturminneloven.

Vi har følgende kommentarer til dette: Det er vanskelig å overskue hvordan en slik ny avtale vil kunne fungere i praksis. Dagens kirkerundskriv er et bindende regelverk fastsatt av daværende Miljøverndepartementet og Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet, underlagt nasjonal politisk styring.

Kirkemøtet som et ikke-statlig uavhengig rettssubjekt og Riksantikvaren som statlig direktorat blir derav asymmetriske avtaleparter. Den ene står ikke under politisk overbygning, mens den andre gjør det. Hvilke følger vil det få dersom Kirkemøtet ikke følger opp en slik avtale som forutsatt?

Kirkemøtet vil ikke være underlagt et departement. Hvem skal i så fall være klageinstans for de vedtak Kirkemøtet treffer? Uten en reell klagemulighet, vil Riksantikvarens rådgiverrolle få sterkt redusert gjennomslagskraft.

Kulturminneverdiene som står på spill er store. Mange av landets viktigste kirker, som er listeført, er ikke fredet. Som eksempler kan nevnes Røros kirke, Kongsberg kirke og Oslo Domkirke. Disse ikke fredete kirkene vil endog være viktigere kulturminner enn flere av de fredete kirkene.

Mange ikke-fredete kirker har dertil inventar og kunstgjenstander av både nasjonal og til dels også internasjonal verdi.

En samarbeidsavtale mellom Kirkemøtet og Riksantikvaren vil etter vår vurdering gi for svak formell sikring av viktige nasjonale kulturminneverdier, men vil selvfølgelig kunne regulere forvaltningen av mindre betydningsfulle kirkelige kulturminner der sårbarheten er lavere. En samarbeidsavtale mellom Kirkemøtet og Riksantikvaren vil også kunne være nyttig i forvaltningen av kulturminner av nasjonal verdi der et adekvat vern gjennom fredning etter kulturminneloven er på plass. Vi mener derfor det vil være riktig og viktig å frede alle kirkebygg som har erkjent nasjonal verdi.

Det er statens oppgave å forvalte nasjonale kulturminneverdier. Kulturminneloven er Stortingets lov for dette forvaltningsområde. Riksantikvaren sendte i brev av 26.9.2016 et forslag til endring av kulturminneloven til Klima- og miljødepartementet (se vedlegg 1). Her foreslår vi nye lovhjemler for automatisk fredning av kirker eldre enn 1850, samt for forskriftsfredning av kirker yngre enn 1850. Dette vil gi en rasjonell prosess for fredning av alle etterreformatoriske kirker med nasjonal kulturminneverdi. Forslaget er også formidlet til Kirkerådet, Bispemøtet og KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter. Vi vil understreke at kulturminneforvaltningen legger stor vekt på å finne løsninger som ivaretar god bruk av fredete og verneverdige

kulturminner. Riksantikvaren legger løsningsorientert forvaltning til grunn for sin behandling av fredete og listeførte kirker. I de senere årene har det ikke vært klagesaker knyttet til kirkeforvaltningen. Etter regionreformen vil Riksantikvaren påse at nettopp dette prinsippet videreføres av regionene i deres forvaltning av kulturminnene.

Det foreliggende lovforslaget til ny tros- og livssynssamfunnslov gir ingen avklaring av hvilket nivå kirkebyggsaker vil bli behandlet på innen Den norske kirke. Kirkemøtet, eller den instans Kirkemøtet oppnevner, vil selv kunne avgjøre om Den norske kirke skal innhente råd fra Riksantikvaren vedrørende kirkelige kulturminner som ikke er fredet. Kunnskap om forvaltning av kirkens kulturminner er et fagfelt. Denne oppgaven er til nå fordelt mellom kirkevergen, biskopens saksbehandler på feltet, kirkebyggkonsulenten, fylkeskommunen, KA og Riksantikvaren. Denne kompetansestrukturen ble sikret gjennom Kirkerundskrivet.

Det nye lovforslaget skaper usikkerhet om alle disse aktørenes videre rolle i feltet. Det er uvisst når alle kirker med nasjonal kulturminneverdi kan være sikret et permanent vern gjennom kulturminneloven. Dersom den nye trossamfunnsloven trer i kraft før slikt vern er etablert, og uten at trossamfunnsloven har fått en innretning som gir kirkelige Kulturminne verdier forsvarlig beskyttelse, må Riksantikvaren i ytterste konsekvens i konfliktsaker benytte midlertidig fredning for å sikre kirker med erkjent nasjonal kulturminneverdi. Det vil være uheldig. Det er derfor Riksantikvarens vurdering at loven – eller deler av loven – ikke settes i kraft før de nødvendige endringer i kulturminneloven er gjennomført."

*Rennesøy kommune* understrekte

"behovet for ordninger og saksbehandlingsregler som sikrer kulturminnefaglig behandling av kirkebyggsaker uavhengig av hvilken finansieringsordning som blir valgt. Rennesøy kommune vil understreke de økonomiske utfordringene som små kommuner med flere kulturhistoriske verdifulle kirkebygg har spesielt i forhold til vedlikehold og istandsetting. Og ber derfor departementet se på økt statlig engasjement og finansiering når det gjelder istandsetting av verdifulle kulturhistoriske kirkebygg. dette i tråd med forslaget fra KS og KA om tilskuddsordninger over statsbudsjettet til istandsetting av kulturhistoriske viktige kirkebygg, og RA sitt forslag om økt statlig medvirkning for bevaring av verdifulle kirkebygg."

## 5.8 Prestenes og biskopenes tjeneste – § 14

### 5.8.1 Høringsnotatets forslag

Arbeidsgiveransvaret for prestene i Den norske kirke ble overført fra staten til det nye rettssubjektet for Den norske kirke fra 1. januar 2017. Utgangspunktet for lovendringene som da ble gjort, var at det ikke var ønskelig å regulere Den norske kirkes arbeidsgivermyndighet mer omfattende enn det som følger av alminnelig lovgivning. Samtidig ble det vedtatt visse særregler i lov for å sikre prestetjenestens relative selvstendighet og for å gi Kirkemøtet lovhjemmel til å vedta visse regler om prestetjenesten som også gjelder for prester i Den norske kirke som ikke er tilsatt i det nye rettssubjektet.

Etter departementets syn var forutsetningene for de særlige reglene om prestetjenesten ikke vesentlig endret, og departementet mente i utgangspunktet derfor at de fleste av disse bestemmelsene burde føres videre i en rammelovgivning for Den norske kirke.

I lovutkastet § 14 ble det foreslått bestemmelser som i hovedsak tilsvarer den gjeldende kirkeloven § 31. Departementet kom imidlertid til at det ikke var nødvendig med hjemmel i lov for at Kirkemøtet kan gi regler om at en prest kan fratas retten til å utføre prestetjeneste, og heller ikke for at Kirkemøtet kan vedta tjenesteordninger (instrukser) som også kan gjelde prester som ikke har Den norske kirke som arbeidsgiver.

For å sikre kirkens landsdekkende karakter burde loven, etter departementets syn, inneholde en bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop. Denne regelen finnes i dag i kirkeloven § 2 fjerde ledd.

Departementet foreslo etter dette følgende bestemmelser om prestetjenesten mv. i utkastet

> ***§ 14. Prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste mv.***
>
> *Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop.*
>
> *All prestetjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser.*

### 5.8.2 Høringsinstansenes syn

Kirkerådet uttalte:

> "Forslag om prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste mv.
>
> Den norske kirkes landsdekkende karakter tilsier, etter Kirkerådets mening, at loven bør inneholde en bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest og hvert bispedømme av biskop. For å sikre Kirkemøtets frihet til å organisere hensiktsmessige geografiske enheter mellom soknet og bispedømmet, mener Kirkerådet at bestemmelsen ikke bør inneholde en regel om at hvert prosti skal betjenes av prost. Kirkerådet støtter departementets forslag om å videreføre lovbestemmelsen om at prestetjenesten skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser, jf. forslag til § 14 annet ledd. Departementet har kommet til at det ikke er nødvendig med hjemmel i lov for at Kirkemøtet kan gi regler om at en prest kan fratas retten til å utføre prestetjeneste samt gi tjenesteordninger som også kan gjelde for prester som ikke har Den norske kirke som arbeidsgiver. Kirkerådet deler denne oppfatningen og støtter at bestemmelser om dette ikke videreføres i lov. Kirkerådet gir sin tilslutning til at realitetene i de aktuelle bestemmelsene i lovutkastet § 14 tredje og fjerde ledd i en overgangsperiode, videreføres."

De fleste høringsinstansene som uttalte seg om dette spørsmålet ga uttrykk for samme oppfatning som Kirkerådet.

Blant fellesrådene som har kommentert lovforslaget om prestetjenesten, uttalte for eksempel *Sandefjord kirkelige fellesråd*:

> I § 14 er det foreslått «Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop.» Implisitt i forslaget ligger det en lovfestet organisering av prestetjenesten i flere nivåer. Det bryter med lovens øvrige bestemmelser, som i stor grad overlater intern organisering til Kirkemøtet. Forslag til endring: Fjern «hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop», slik at avsnittet blir «Hvert sokn skal være betjent av prest.»

## 5.9 Medlemskap, medlemsregister, saksbehandlingsregler mm – §§ 15 og 16

### 5.9.1 Høringsnotatets forslag

***Medlemskap og register***

I høringsnotatets drøfting av spørsmål vedrørende medlemskap og tilhørighet (høringsnotatets kapittel 18) la departementet til grunn at lovbestemmelser om medlemskap burde være felles for alle tros- og livssynssamfunn. Departementet mente det bare unntaksvis kunne være aktuelt å innta særlige lovbestemmelser om dette for Den norske kirke. Den norske kirke, som andre tros- og livssynssamfunn, bør kunne fastsette egne regler om medlemskap, innmelding etc.

Den gjeldende bestemmelsen i kirkeloven § 3 nr. 5 om at medlemskap i kirken forutsetter dåp, ble nevnt som et eksempel på en regel som trossamfunnet Den norske kirke nå bør kunne gi på eget grunnlag. Det samme mente departementet gjaldt "bestemmelser" om oppdragerplikter for foreldre som nå er gitt blant annet i dåpsliturgien, og som knapt har egentlig rettslig karakter. Denne typen uttrykk for forventninger til medlemmer mente departementet at Den norske kirke fortsatt burde kunne gi på eget grunnlag, og det vil være et poeng at slike bestemmelser ikke gis med hjemmel i lov.

Det kan likevel være behov for å ta inn en særskilt bestemmelse om medlemsregister i Den norske kirke. Departementet kom til at det bør lovfestes at medlemmer og kirkelige handlinger kan registreres i et sentralt medlemsregister for Den norske kirke. Dette ble blant annet begrunnet i registreringens omfang og forholdet til personopplysningsloven. Departementet foreslo følgende bestemmelser:

> ***§ 15. Den norske kirkes medlemsregister***
>
> *Personer som er medlem i Den norske kirke, registreres i et sentralt medlemsregister.*
>
> *Det skal føres register over personer som blir døpt, konfirmert, vigslet til ekteskap og jordfestet ved prest i Den norske kirke samt over personer som melder seg inn i eller ut av Den norske kirke. Disse opplysningene kan inntas i medlemsregisteret.*
>
> *Nærmere regler om registerføringen gis av Kirkemøtet.*

***Saksbehandlingsregler***

Også etter lovendringene som trådte i kraft 1. januar 2017, er forvaltningsloven og offentleglova gjort gjeldende for virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer, jf. kirkeloven § 38.

Den norske kirkes særskilte karakter og kirkens rolle i det norske samfunnet kan tilsi at reglene for det offentliges saksbehandling fortsatt bør gjøres gjeldende for virksomheten i kirkens organer. Departementet pekte imidlertid på at en slik regulering vil være såpass inngripende i kirkens virksomhet, at det bare kan forsvares om det er tungtveiende saklige hensyn som tilsier en lovbestemmelse om dette.

Departementet hadde merket seg at Kirkemøtet ønsker at slike regler "videreføres og innlemmes i Den norske kirkes regelverk"(KM sak 11/15), og kom til at det bør overlates til

Kirkemøtet å fastsette regler om dette. For at det ikke skal være noen tvil om Kirkemøtets kompetanse til å fastsette at slike regler skal gjelde også for soknets organer, foreslo departementet at Kirkemøtets myndighet ble hjemlet i lov.

Kirkeloven § 24 inneholder i dag en bestemmelse om at "Kirkemøtet gir uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige området". Etter departementets oppfatning følger en slik regel uansett av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og annet regelverk.

Grunnlaget for statens lovgivning om Den norske kirke har imidlertid en spesiell karakter, blant annet gjennom den saklige avgrensningen til "ordning" i Grunnloven § 16 tredje punktum. Grensene for Stortingets lovgivningsmyndighet om Den norske kirke kan være uklare. Det medfører at Den norske kirkes syn på aktuell lovgivning på en kvalifisert måte kan være med på å påvirke hva Stortinget kan eller bør lovgi om. Departementet mente dette tilsa at det burde gis en særlig saksbehandlingsregel som sikret at Kirkemøtet gis mulighet til å uttale seg om forslag til endringer i den særlige lovgivningen om Den norske kirke.

Følgende bestemmelse ble foreslått:

> ***§ 16. Saksbehandlingsregler***
>
> *Kirkemøtet bestemmer om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for virksomheten som drives av kirkelige organer.*
>
> *Forslag til vesentlige endringer i bestemmelsene i dette kapitlet skal forelegges Kirkemøtet.*

### 5.9.2 Høringsinstansenes syn

***Medlemskap og register***

Det var bred oppslutning blant høringsinstansene om at den såkalte forrangsbestemmelsen bør oppheves. Mange uttalte seg også positivt til at lovgivningen skal begrenses til å fastsette slike lovregler om medlemskap som er felles for alle tros- og livssynssamfunn.

Mange kirkelige høringsinstanser var samtidig opptatt av at det fortsatt måtte legges lovmessig til rette for en tilhørighetspraksis, blant annet slik at kirkemedlemmers barn kan inviteres til dåp.

Mange ga uttrykk for samme syn som *Nidaros bispedømmeråd*:

> "Nidaros bispedømmeråd er enig i at forrangsbestemmelsen for Den norske kirke bør oppheves, men Bispedømmerådet går imot forslaget om at den lovregulerte ordningen med barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves. Bispedømmerådet mener at tros- og livssynssamfunn bør ha lovhjemmel til å få opplysninger om medlemmers barn også før disse er meldt inn som medlemmer, slik at tros- og livssynssamfunn kan invitere medlemmers barn til dåp, trosopplæring mv. Bispedømmerådet antar at en slik ordning, av personvernhensyn, krever hjemmel i lov."

*Kirkerådet* var:

> "enig i at forrangsbestemmelsen for Den norske kirke bør oppheves. Kirkerådet mener forslaget, sett i sammenheng med alderskravet på 15 år for å telle som tilskuddsberettiget medlem, ikke tilstrekkelig anerkjenner barns tro og livssyn. I stedet

kan det skape et inntrykk av at tro er et forbehold for voksne, noe Kirkerådet mener er uheldig. Kirkerådet går imot forslaget om at den lovregulerte ordningen med barns tilhørighet til tros- og livssynssamfunn oppheves. Det er viktig å sikre barns rett til å tro, jf. Barnekonvensjonen artikkel 14 og opplæring i tro. Barn må ha rett til å delta i religiøse riter og tradisjoner – ikke bare rett til å bli hørt. Kirkerådet mener at tros- og livssynssamfunn uansett bør ha lovhjemmel til å få opplysninger om medlemmers barn også før disse er meldt inn som medlemmer, slik at tros- og livssynssamfunn kan invitere medlemmers barn til dåp, trosopplæring mv. Dette er viktig for å kunne ivareta Den norske kirkes rolle som folkekirke. Kirkerådet antar at en slik ordning, av personvernhensyn, krever hjemmel i lov.

(--)

Kirkerådet gir sin tilslutning til at det tas inn en særskilt bestemmelse om Den norske kirkes medlemsregister. Medlemsregisterets størrelse og forhold til personopplysningsloven tilsier etter Kirkerådets vurdering at det bør gis en tydelig lovhjemmel for registeret. Kirkerådet ber departementet vurdere hvorvidt det i medlemsregisterets lovhjemmel også kan inkluderes en rett til å få opplysninger fra Folkeregisteret om familierelasjoner og foreldreansvar, slik at inn- og utmelding også av barn kan gjøres gjennom Den norske kirkes nettbaserte selvbetjeningsløsning. Av forenklingshensyn og for å sikre at kirkens medlemmer selv kan få løst sine behov gjennom elektroniske selvbetjeningsløsninger er en slik lovhjemmel ønskelig. Kirkerådet viser til at medlemsregisteret etter dagens situasjon er unntatt konsesjonsplikt etter vedtak fra Datatilsynet etter dagens personopplysningslov § 33 tredje ledd. Kirkerådet ber departementet særlig vurdere om den nye personvernlovgivningen fra mai 2018 medfører behov for enkelte endringer i den foreslåtte bestemmelsen."

*Norges Kristne råd*

"støtter at forrangsbestemmelsene for Den norske kirke oppheves, men mener det er viktig at tros- og livssynssamfunnene har lovhjemmel til å få opplysninger om medlemmers barn også før disse registreres som medlemmer."

*Borg bispedømmeråd* foreslo

"at man i (§ 15) andre ledd stryker formuleringen «ved prest». Formuleringen virker begrensende siden også diakoner, ifølge tjenesteordningen, kan gjennomføre gravferd."

### *Saksbehandlingsregler*

Det var i hovedsak tilslutning fra de fleste om at Kirkemøtet bør kunne bestemme om offentlighetslov, forvaltningslov og arkivlov skal gjelde for kirkelige organer, og fastsette begrensninger og særbestemmelser for dette. 65 % av de kirkelige fellesrådene, 69 % av menighetsrådene og 83 % av biskoper/bispedømmeråd ga uttrykk for tilslutning til dette.

Blant de fellesrådene som støttet forslaget om å overlate til Kirkemøtet å fastsette nærmere regler om saksbehandling mv. var det noen som pekte på et behov for presiseringer. *Andøy kirkelige fellesråd* skrev for eksempel:

"Vi ønsker imidlertid at departementet klargjør rekkevidden av de vedtak som Kirkemøtet kan gjøre på grunnlag av dette lovforslaget. Innebærer denne

lovhjemmelen at kirkelige organer vil være omfattet av forvaltningsloven mv, eller er dette interne kirkelige regler som medfører at kirkelige organer skal opptre som om de er omfattet av disse lovene? Dette kan i noen sammenhenger være avgjørende i forhold til å vurdere rettsvirkningen av denne bestemmelsen. Det vil være utfordrende å forvalte et eget kirkelig regelverk der man ikke kjenner rekkevidden av i forhold til omgivelsene. I forhold til gravplassforvaltningen er det viktig at festere, pårørende mv kan ha samme forventning til saksbehandling, innsyn og klageadgang som de kan ha til andre offentlige instanser."

Videre skrev for eksempel *Bremanger kirkelige fellesråd*:

> "Den norske kyrkja står i ei særstilling i samfunnet, utfører oppgåver på vegne av det offentlege og er mottakar av store offentlege overføringar. Dette gjer at Dnk har ei anna rolle enn andre trussamfunn – og at omsynet til åpenheit/offentlegheit i kyrkja må vektast tyngre enn prinsippet om likehandsaming av trussamfunn. Forvaltningslova, offentleglova og arkivlova må difor framleis gjelde for Dnk."

Når det ellers gjelder forholdet til offentlighetsloven anbefalte *Hareide sokneråd*

> " at offentleglova paragraf 25 tredje ledd vert oppheva, då det ikkje lenger er naturleg at offentleglova gjev særskilte bestemmelsar knytt til tilsetting av biskopar."

Få av kommunene og fylkesmennene tok stilling til spørsmålet om offentligrettslig regulering.

*Arkivverket* var kritisk

> "til forslaget om at det overlates til Kirkemøtet å beslutte om arkivlovens regler fortsatt skal gjelde for Den norske kirkes organer.
>
> Arkivverket mener at Den norske kirke bør følge arkivlova, da kirkens arkiver vil kunne ha stor kulturell og forskningsmessig verdi og i tillegg inneholde rettslige og viktig forvaltningsmessig dokumentasjon."

Arkivverket mente derfor det bør reguleres direkte i loven at arkivlovens bestemmelser om offentlige arkiver fortsatt skal gjelde for Den norske kirke.

*Justis- og beredskapsdepartementet* uttalte:

> "I utkastet til § 16 første ledd er det tatt inn en regel om at kirkemøtet bestemmer «om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for den virksomhet som drives av kirkelige organer». Slik ordlyden i regelen er utformet, kan den gi inntrykk av at forvaltningsloven mv. vil komme til anvendelse direkte («gjelde») dersom Kirkemøtet bestemmer dette. Kirkemøtet har imidlertid ikke kompetanse til å vedta noe som lov. En avgjørelse om at de nevnte lovene skal gjelde, vil i realiteten kun innebære at Kirkemøtet vedtar et privat reglement med samme innhold som forvaltningsloven. Departementet bør vurdere å endre ordlyden slik at dette kommer klarere frem, og bør også omtale det i de spesielle merknadene til bestemmelsen."

*Halden kommune* mente

> "bruk av offentlig midler bør medføre at forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova skal gjelde for kirken, jf. kap. 8 og § 16. Dette gjelder særlig hvis Den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift- og forvaltning skal videreføres som normalordning."

*Språkrådet* ga "framlegg om at framlegget til § 16 første ledd blir supplert med ei tilvising til mållova: "Kirkemøtet bestemmer om og med hvilke unntak og særregler forvaltningsloven, offentleglova, mållova og regler om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for virksomheten som drives av kirkelige organer."

Språkrådet uttalte videre:

> "Mållova § 2 andre ledd inneheld ei presisering om verkeområdet for mållova i Den norske kyrkja:
>
> *I Den norske kyrkja, i undervisningsverksemd og i rettsstellet gjeld lova berre den administrative delen av verksemda.*
>
> Språkrådet har sidan 1. januar 2017 i samband med tilsyn og rettleiing etter mållova lagt til grunn at Den norske kyrkja ikkje lenger er direkte omfatta av mållova etter at ho vart eit eige rettssubjekt utanfor statsforvaltninga.
>
> Vi gjer derfor framlegg om at mållova § 2 andre ledd blir endra slik at tilvisinga til Den norske kyrkja går ut:
>
> *I undervisningsverksemd og i rettsstellet gjeld lova berre den administrative delen av verksemda.*
>
> Slik framlegget til § 16 første ledd er utforma, vil det uansett vera opp til Den norske kyrkja sjølv å avgjera med kva unntak og særreglar mållova skal gjelda for verksemda i kyrkjelege organ."

# 6 Vigselsmyndighet

## 6.1 Høringsnotatets forslag – harmonisering og forenkling

Reguleringen av vigselsordningene for Den norske kirke og de øvrige tros- og livssynssamfunnene er i dag fordelt på ekteskapsloven, kirkeloven, trossamfunnsloven og lov om tilskott til livssynssamfunn. Ansvaret for regelverket er dermed fordelt på Kulturdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Etter ekteskapsloven § 6 er det folkeregistermyndigheten som har ansvar for å prøve om ekteskapsvilkårene etter loven er oppfylt.

Et flertall i Stålsett-utvalget foreslo prinsipalt at Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn ble fratatt vigselsretten, og at det ble innført sivil ekteskapsinngåelse som generell ordning. Etter departementets syn var det ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner for en slik omlegging som flertallet i Stålsett-utvalget anbefalte.

Departementet mente imidlertid det var behov for å harmonisere, forenkle og samordne regelverket om vigsler i tros- og livssynssamfunn. Det materielle innholdet i gjeldende ordning ble i all hovedsak foreslått videreført.

Departementet så ikke behov for at ordningen for statlig godkjenning av vigslere også skulle omfatte prestene i Den norske kirke, selv om prestene og biskopene som fører tilsyn med dem, ikke lenger er statlig tilsatte.

Departementet foreslo at gjeldende praksis for godkjenning av vigselsritual videreføres. Likebehandlingshensyn tilsier at staten også godkjenner Den norske kirkes vigselsritual(er), slik ordningen er for ritualet/-ene til andre tros- og livssynssamfunn.

Ekteskapsloven § 16 første ledd tredje setning fastslår at «[e]t ekteskap er ugyldig dersom prest i Den norske kirke ikke har fulgt liturgi fastsatt av Kirkemøtet». Denne bestemmelsen har sin bakgrunn i at man ønsket å unngå å komme i den situasjonen at en prest foretok en vigsel av et brudepar av samme kjønn etter det borgerlige vigselsritualet. Nå som Den norske kirke har åpnet for slike ekteskapsinngåelser, og har fastsatt sin egen liturgi for dette, er det ikke lenger behov for denne særlige ugyldighetsbestemmelsen. Departementet foreslo derfor at ekteskapsloven § 16 første ledd tredje setning oppheves.

Nektingsgrunnene i ekteskapsloven § 13 ble foreslått videreført.

Forslagene som er omtalt ovenfor, ble foreslått ivaretatt ved følgende lovendringer:

Bestemmelsene i trossamfunnsloven §§ 24–27 erstattes av forskriftsbestemmelser med tilsvarende innhold gitt i medhold av ekteskapsloven § 12 nytt annet ledd (se nedenfor).

Ekteskapsloven § 12 første ledd bokstav a skal lyde:

> *Vigsler er:*
>
> *a. prest i Den norske kirke og person som er tildelt vigselsmyndighet i et tros- eller livssynssamfunn som er registrert etter lov om tros- og livssynssamfunn.*

§ 12 annet ledd skal lyde:

> *Departementet kan gi forskrift om tildeling og tilbaketrekking av vigselsrett for vigslere i registrerte tros- og livssynssamfunn.*

§ 12 nytt tredje ledd skal lyde:

> *Ritual for vigsel etter denne paragrafs første ledd bokstav a skal godkjennes av departementet.*

Ekteskapsloven § 13 første og annet ledd skal lyde:

> *En vigsler som nevnt i § 12 bokstav a, kan nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene ikke er medlem av tros- eller livssynssamfunnet, eller ingen av dem tilhører samfunnet.*
>
> *Den som er prest i Den norske kirke eller vigsler i et annet trossamfunn kan nekte å foreta vigsel dersom en av brudefolkene er skilt og den tidligere ektefellen lever, eller dersom brudefolkene er av samme kjønn.*

Ekteskapsloven § 13 nytt tredje ledd skal lyde:

> *Nekting etter grunnene i første og annet ledd skal praktiseres likt for kvinner og menn.*

Ekteskapsloven § 16 første ledd tredje punktum oppheves.

## 6.2 Høringsinstansenes syn

89 % av fylkesmennene, 85 % av kirkelige fellesråd, 83 % av menighetsrådene og 91 % av biskoper og bispedømmeråd var enige i forslagene.

Enig var også 50 % av de tros- og livssynssamfunnene utenom Den norske kirke som avga høringsuttalelse. 47 % av dem ga ikke uttrykk for noe syn, 3 % var imot forslaget.

*Arendal kommune* uttalte:

"Etter at kommunene har fått vigselsansvar, vil det være en avlasting for kommunene at tros og livssynssamfunnene også har vigselsrett. Hvis de mister denne vil de trolig oppsøke kommunen som livssynsnøytralt alternativ."

# 7 Gravplassforvaltning

## 7.1 Høringsnotatets forslag – videreføring med justeringer

Departementet vurderte i høringsnotatet et forslag om å overføre forvaltningsansvaret for gravplassene fra den lokale kirke til kommunen som normalordning.

Departementet redegjorde for Nærings- og fiskeridepartementets vurdering av de anskaffelsesrettslige problemstillinger som saken aktualiserer. Det ble klargjort at det ikke vil være mulig å moderere en eventuell ny, lovregulert normalordning med unntaksbestemmelser som speilvender dagens regler (kirkeloven § 15 fjerde ledd og gravplassloven § 23 annet ledd). En overføring av forvaltningsansvaret til kommunen ville innebære at det lokalt ikke kunne avtales fortsatt kirkelig gravplassforvaltning. Og dersom kommunen ikke ønsket å utføre "tjenesteytingsoppgavene" selv, måtte disse ut på anbud.

Slik departementet så det, ville dette medføre at det ble et betraktelig mindre rom enn nå for lokale tilpasninger i form av avtaler mellom kirke og kommune. Selv om departementet så at det vil være naturlig at gravplassene mange steder etter hvert forvaltes av kommunene, mente departementet det er viktig at lovverket legger til rette for lokale tilpasninger og praktiske løsninger som kan understøtte utviklingen på en god måte. Dette oppnås etter departementets syn ikke om man overfører forvaltningsansvaret til kommunen uten adgang til å avtale at fellesrådet beholder ansvaret eller utfører enkelte oppgaver på vegne av kommunen.

Departementet mente imidlertid det burde åpnes for at det kunne treffes vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen også uten at soknet hadde gitt sin tilslutning til det. Departementet mente fylkesmannen burde kunne treffe beslutning om dette etter initiativ fra kommunen. Avgjørelsen burde ikke kunne påklages.

Det ble ikke foreslått endringer i bestemmelsene som regulerer avgiftsordningene knyttet til gravplassdriften.

Departementet mente det var behov for å bedre rapportering og kunnskapstilfang vedrørende gravferdsfeltet, og at det var behov for en særskilt lovhjemmel for dette.

Etter den foreslåtte rammelovgivningen for Den norske kirke vil ikke bispedømmerådet lenger være et lovpålagt organ. Det er i seg selv en grunn til å vurdere om bispedømmerådet fortsatt kan ha ansvaret som klageinstans og regional gravplassmyndighet etter gravferdsloven.

Departementet delte Lae-utvalgets syn om at denne oppgaven burde overføres til en statlig instans. Etter departementets oppfatning vil en overføring av regional gravplassmyndighet til Fylkesmannen på sikt kunne bidra både til å styrke kvaliteten i utøvelsen av forvaltningsmyndighet etter gravferdsloven og også styrke legitimiteten til et kirkelig organ som lokal gravplassmyndighet med oppgaver som utføres på vegne av det offentlige.

Departementet foreslo dessuten at gravferdslovens kortnavn ble endret til gravplassloven.

Det ble videre foreslått at gravferdsloven ikke lenger skulle regulere hvilket organ som skulle ivareta gravplassforvaltningen på soknets vegne.

Det ble etter dette foreslått følgende endringer i gravferdsloven:

Lovens kortnavn endres, slik at lovens tittel lyder:

Lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (*gravplassloven*).

Betegnelsen *kirkelig fellesråd* endres i følgende paragrafer til gravplassmyndigheten: § 3 overskriften og § 3 første ledd, § 6 annet ledd, § 7 første og annet ledd, § 13 annet, tredje og fjerde ledd, § 14 første og fjerde ledd, § 16 første og annet ledd, § 17 første ledd og § 21 første og annet ledd.

Betegnelsen *bispedømmerådet* endres i følgende bestemmelser til *fylkesmannen*: § 4 første ledd, § 21 første ledd og § 24 første ledd.

***§3. Gravplassmyndighetens og kommunens ansvar***

(Ny overskrift)

Annet ledd skal lyde:

> *Utgifter til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser utredes av kommunen etter budsjettforslag fra soknet. Etter avtale med soknet kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til dette formål.*

Nytt tredje ledd skal lyde:

> *Kommunen kan ta opp lån for å finansiere disse formålene, og kommuneloven § 50 gjelder da tilsvarende.*

***§ 23. Forvaltningsansvar***

Første og annet ledd skal lyde:

> *Det organet som etter Kirkemøtets beslutning opptrer på soknets vegne i saker vedrørende drift og forvaltning av gravplass, er lokal gravplassmyndighet etter loven her.*
>
> *Etter søknad fra kommunen kan fylkesmannen ved forskrift treffe vedtak om at ansvaret som lokal gravplassmyndighet etter loven her skal overføres til kommunen.*

Nytt fjerde ledd skal lyde:

> *Lokal gravplassforvaltning, krematorium eller i særlige tilfeller annen virksomhet med oppgaver etter loven her, skal skaffe til veie opplysninger og gi slik uttalelse som departementet ber om.*

***§ 24. Klageadgang***

skal lyde:

> *Enkeltvedtak som er truffet av gravplassmyndigheten eller kommunen etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til fylkesmannen.*
>
> *Enkeltvedtak som er truffet av fylkesmannen etter loven her eller etter regler i medhold av loven, kan påklages til departementet.*

## 7.2 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene støttet forslaget i høringsnotatet om at den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift og –forvaltning skal føres videre.

Dette mente 90 % av de kirkelige fellesrådene, 85 % av menighetsrådene og 78 % av biskopene/bispedømmerådene.

Blant fylkesmenn var 44 % enige i forslaget, 22 % var uenige og 33 % uttalte seg ikke om spørsmålet. Også blant kommunene var det flertall for fortsatt kirkelig gravplassforvaltning som normalordning. 46 % var for, 23 % var uenig og 31 % uttalte seg ikke.

Forslaget om å endre reglene for overføring av gravplassansvaret til kommunen var det mer delt oppslutning om. 78 % av fylkesmennene og 54 % av kommunene var enige i dette, mens 69 % av fellesrådene, 55 % av menighetsrådene og 57 % av biskopene/bispedømmerådene var uenig i dette forslaget.

Også i spørsmålet om å overføre klage- og godkjenningsmyndighet etter gravferdsloven fra bispedømmerådene til fylkesmennene var meningene delte.78 % av de fylkesmennene som avga høringsuttalelse støttet dette, de øvrige 22 % uttalte seg ikke om dette spørsmålet.

51 % av kommunene sa enig i forslaget, de øvrige 49 % uttalte seg ikke om dette spørsmålet. 57 % av biskoper og bispedømmeråd var uenig i forslaget, 35 % var enig og 9 % uttalte seg ikke om dette.

*KS* uttalte:

> "Gravplassenes betydning for lokalsamfunnet tilsier at gravplasser og forvaltningen av disse må være lokalt forankret. I tillegg har andelen innbyggere som ikke er medlemmer av Den norske kirke økt. Disse har også behov for tjenester fra gravferdsforvaltningen.
>
> KS mener derfor at hovedregelen i den nye lovgivningen må være at ansvaret for gravplasser og gravferdsforvaltningen fullt ut er et kommunalt ansvar.
>
> Lovgivningen bør imidlertid åpne for at kommunene kan inngå avtaler med kirkelige organer om kirkegårdsdrift, der dette vurderes mest hensiktsmessig fra kommunens side. Dette vil legge til rette for god lokaldemokratisk forankring av gravplassforvaltningen."

*KA* uttalte:

> "KA setter pris på at høringsnotatet bekrefter at Den norske kirke har utført sitt gravferdsansvar på en god måte, også overfor de med annen tro eller livssyn. Det er også svært positivt at høringsnotatet avviser premisser om at innbyggerne må møte en såkalt ”nøytral” kommune for at det kan gis et likeverdig tilbud overfor en befolkning med tros- og livssynsmessig mangfold. På denne måten bekreftes at tro-/livssynsmessig forankring hos tjenesteyter ikke er til hinder for å yte et verdig og likeverdig offentlig tjenestetilbud på dette området.
>
> Gravplassene har i løpet av en generasjon blitt en arena for økende mangfold når det gjelder ritualer, ulike former for deltagelse av de pårørende, nye gravminner og nye markeringer. Nesten uten konflikter har gravplassene synliggjort en overgang fra enhetskultur til mangfoldskultur. Tilpasninger til mangfoldet har gått fra å være primært en storbyproblematikk til å bli normale utfordringer over hele landet. Med Den norske kirke ved roret er det utviklet seg et godt samarbeid mellom forvaltning og ulike tros- og livssynssamfunn. Gjennom endringer i gravferdsloven i 2011 har Stortinget understreket at gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn og at Den norske kirke kan ivareta et bredere samfunnsoppdrag for hele befolkningen.

Lovendringene var i stor grad en bekreftelse av etablert praksis ved de større gravplassene. Få, om noen offentlige tjenesteområder, reguleres av en lovgivning hvor livssynsrelaterte hensyn gis så eksplisitt oppmerksomhet og utløser klare rettigheter. KA tror at det praktiske dialogarbeidet som foregår rundt gravlegging og tilrettelegging på gravplassene, viser vei til en åpen måte for å leve sammen i livssynsmangfold. Kirkelig gravferdsforvaltningen viser at når "tro møter tro" kan resultatet bli dialog og gjensidig respekt, ikke spenning og konflikt. Dette mener vi er livssynsåpenhet i praksis. Vi mener at gravferdsmyndighetens livssynsmessige tilhørighet har bidratt til forståelse for behov og ønsker hos mennesker med et annet livssynsmessig ståsted. Tilliten som er etablert er ikke basert på nøytralitet, men på en innsikt i at gravferden på ulik måte berører de mest eksistensielle sidene av livet hos oss alle. Selv om gravplassene ofte ligger ved en kirke, har de blitt et møtested for et økende religiøst og kulturelt mangfold. Høringsnotatets tillit til at kirken kan gi et fullverdig tilbud til hele befolkningen rommer premisser for en framtidsrettet offentlig tros- og livssynspolitikk og et livssynsåpent samfunn.

Om lovregulering av lokal gravplassansvarlig

Forvaltningsansvaret for gravplassene innebærer at et kirkelig organ utfører oppgaver på vegne av det offentlige. Kommunene har det finansielle ansvaret, og de som er ansvarlige for gravferden, festere og andre berørte har rettigheter og plikter i medhold av gravferdsloven, forvaltningsloven mv. På dette området opptrer derfor ikke kirkelig fellesråd primært som et organ for trossamfunnet Den norske kirke, men utfører tjenester som omfatter alle innbyggere i kommunen. Dette er forvaltningsoppgaver der det stilles særlige krav til forutsigbarhet, likebehandling, forvaltningsmessig ryddighet og faglig kvalitetssikring.

(--)

På dette området er det et særlig behov for åpenhet og god kommunikasjon mellom kirke og kommune og mellom kirke og lokalsamfunn. Det bør derfor vurderes faste ordninger for samhandling mellom kirke og kommune, jfr. dagens ordning med kommunal representant i kirkelig fellesråd."

*Fylkesmannen i Oslo og Akershus* viste til at embetet allerede har

"overtatt disse oppgavene for Bærum kommune Dette innebærer bl.a. godkjenning av ny gravplass, godkjenning av plan for gravplass og klage på enkeltvedtak fattet av kommunen. Ved å få overført ansvaret for alle kommunene vil vi få et sterkere fagmiljø. Med sammenslåingen av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Østfold og Buskerud vil vi kunne opparbeide et godt fagmiljø med gode lokalkunnskaper."

*Norges Kristne Råd* uttalte:

"De fleste medlemskirkene i NKR mener at gravplassforvaltningen av prinsipielle grunner bør være et kommunalt ansvar, men ser at historisk kompliserte eiendomsforhold og forhold knyttet til lov om offentlige anskaffelser kan tilsi at dagens ordning videreføres. Den norske kirke støtter at den lokale kirke fortsatt har dette ansvaret."

# 8 Andre lovforslag

## 8.1 Høringsnotatets forslag

### 8.1.1 Rett til permisjon fra arbeid mv.

Kirkemøtet (KM sak 11/15) mente at en framtidig rammelovgivning burde sikre at "demokratisk valgte representanter i Den norske kirkes organer gis rett til fri fra arbeid for å ivareta sine verv".

Departementet viste i høringsnotatet til at en slik rett til permisjon fra arbeid har valgte medlemmer i kirkelige organer i dag etter regelen i arbeidsmiljøloven § 12–13. Bestemmelsen her gir arbeidstaker "rett til permisjon fra arbeid i det omfang det er nødvendig for å oppfylle lovbestemt møteplikt i offentlige organer". Bestemmelsen er gjentatt i kirkeloven § 30 første ledd annet punktum, og den er i kirkeloven utvidet til også å omfatte "utvalg oppnevnt av slikt organ". Møteplikten i et lovbestemt kirkelig organ følger av kirkeloven § 30 første punktum, og plikten til å ta imot valg følger av kirkeloven § 6.

Departementet pekte på at Kirkemøtet med hjemmel i den foreslåtte § 10 kunne fastsette hvilke organer Den norske kirke skal ha, og også gi bestemmelser om møteplikt og stemmerett som avløser de gjeldende bestemmelsene i kirkeloven.

Ut fra hensynet til likebehandling av alle tros- og livssynssamfunn mente imidlertid departementet at det ikke burde videreføres særbestemmelser om rett til permisjon fra arbeid for valgte medlemmer i Den norske kirkes organer, og heller ikke innføres slike regler for valgte ombud i alle tros- eller livssynssamfunn.

### 8.1.2 Politiattest

Ved Prop. 81 L (2010–2011), jf.  Innst. 393 L (2010–2011), ble det tatt inn en bestemmelse i kirkeloven som ga lovbestemte organer i Den norske kirke adgang til å kreve framlagt barneomsorgsattest av personer som skal utføre oppgaver som innebærer omsorg for mindreårige.

For frivillige organisasjoner er slik hjemmel gitt i forskrift til politiregisterloven. Denne hjemmelen antok departementet at omfattet tros- og livssynssamfunn, men, i det minste tidligere, ikke Den norske kirke.

Departementet mente det for klarhetens og enkelthetens skyld burde inntas en bestemmelse i den nye loven som omfattet både Den norske kirke og de andre tros- og livssynssamfunnene. Forslag til bestemmelse ble tatt inn i lovutkastet § 19.

### 8.1.3 Arkivering og avlevering

Etter kirkeloven § 38 gjelder arkivlovens regler om offentlige organer for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer. Tilsvarende er ikke tilfelle for andre tros- og livssynssamfunn. Med unntak for vigselsbok i tråd med § 1 i forskrift om registrering og melding av vigsel, fører ikke tros- og livssynssamfunnene lenger «offentlege bøker».

Stålsett-utvalget mente det ikke var grunn til å ha særlige regler for arkiv i tros- og livssynssamfunn. Ovennevnte bestemmelser ble derfor ikke foreslått videreført i utvalgets forslag til tilskuddslov for tros- og livssynssamfunn. Utvalget framholdt arkivlovas særlige regler om verneverdige privatarkiv som et alternativt grunnlag for å sikre bevaring av arkivmateriale i tros- og livssynssamfunnene.

Bestemmelsene i arkivlova om verneverdig privat arkiv forutsetter en konkret vurdering av Riksarkivaren i hvert enkelt tilfelle. Hjemmelen er sjelden benyttet og kan bare være aktuell i spesielle tilfeller. Departementet mente at dette ikke var en tilstrekkelig forutsigbar og hensiktsmessig ordning for å sikre verneverdig arkivmateriale i tros- og livssynssamfunn.

Departementet mente at det som er av offentlig interesse, og som må sikres at avleveres og arkiveres, er materiale som er knyttet til medlemskap og i noen grad religiøse handlinger. Avlevering etter dagens regler foretas først 80 år etter siste innføring. Flere av bøkene kan dermed inneholde opplysninger fra den gang de hadde funksjon som primærregister.

Departementet foreslo som omtalt at det skulle overlates til Kirkemøtet å beslutte om arkivlovens regler om offentlige organer fortsatt skulle gjelde for Den norske kirkes organer. Plikten til å registrere medlemskap og utførte kirkelige handlinger ble foreslått regulert i særskilte bestemmelser for Den norske kirke, se § 15.

For om nødvendig å kunne sikre registrering blant annet av utførte vigsler, og å kunne videreføre plikten til å avlevere offentlige bøker, både for Den norske kirke og de øvrige samfunnene, foreslo departementet at det i § 18 ble tatt inn en forskriftshjemmel som ga Kongen myndighet til å gi regler om dette:

> ***§ 18. Registerføring og avleveringsplikt***
>
> *Kongen kan gi forskrifter med nødvendige regler om registerføring og plikt til å avlevere samfunnenes offentlige bøker.*

## 8.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene tok opp spørsmålet om rett til permisjon fra arbeid for å delta i kirkelige organers møter, og mente dette fortsatt burde lovreguleres særskilt.

Blant annet skrev for eksempel *Alta kirkelige fellesråd*:

> "Vi er ikke overbevist om at Arbeidsmiljølovens bestemmelser om permisjonsrett er like god som Kirkelovens, og ønsker at denne bestemmelsen videreføres. Et lovpålagt krav om permisjon for å delta i styrende organer i DNK er viktig for at DNK fortsatt skal kunne oppfylle kravet om demokratisk styring."

Når det gjelder spørsmålet om arkiv og avlevering, vises til Arkivverkets uttalelse under pkt. 5.8.2.

# *9* Rettssubjektene *soknet* og *Den norske kirke*

## 9.1 Bakgrunn

Flere høringsinstanser har etterlyst en nærmere avklaring av forholdet mellom rettssubjektene "soknet" og "Den norske kirke". Det er også etterlyst en avklaring av hvilke oppgaver som bør ligge til soknets selvstendige forvaltning, og ikke være underlagt Kirkemøtets eller andre sentralkirkelige organers myndighet. I det følgende forsøkes slike forhold belyst.

Departementet vil imidlertid peke på at nedbygging av lovgivningen om Den norske kirke har som ett av sine sentrale formål at kirken i større grad skal kunne organisere sin virksomhet på eget grunnlag, og uten å være underlagt en detaljert særlovgivning. Når det framsettes

forslag om en rammelovgivning, bør departementet være mer tilbakeholden enn tidligere med å gi uttrykk for oppfatninger om mer konkrete lovspørsmål.

For framstillingen her av forholdet mellom rettssubjektene soknet og Den norske kirke må det dessuten tas det forbeholdet at denne relasjonen ikke er uforanderlig fastlagt i lov. Tvert imot er den sentrale betydningen av rettssubjektiviteten at både soknet og Den norske kirke har en selvbestemmelsesrett. Både soknet og Den norske kirke kan på dette grunnlaget påta seg rettigheter og plikter, også hos hverandre, innenfor de rammene som lovgivningen setter. Forholdet mellom rettssubjektene kan derfor ikke uttømmende beskrives på grunnlag av bestemmelser gitt i kirkelov og annen lovgivning. Det materielle innholdet i relasjonen vil i noe omfang kunne være basert på avtale mellom parter.

I det følgende vil framstillingen i hovedsak måtte begrenses til å omhandle de elementene i forholdet mellom rettssubjektene "soknet" og "Den norske kirke" som følger av den lovgivningen som er foreslått i departementets høringsnotat. Også tilgrensende problemstillinger knyttet til Kirkemøtets normgivningskompetanse vil bli belyst.

Departementet har ikke nå ønsket å kommentere høringsuttalelsene eller justere lovforslagene på bakgrunn av høringen. Justeringer vil naturligvis bli vurdert i det videre lovarbeidet, der også Kirkemøtets uttalelse vil inngå som grunnlag.

## 9.2 Grunnleggende om gjeldende rett

Den norske kirke ble etablert som et selvstendig rettssubjekt ved endringene i kirkeloven som trådte i kraft 1. januar 2017, jf. Prop. 55 L (2015–2016). Kirkeloven § 2 første og andre ledd fikk da følgende ordlyd:

> *"Soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne.*
>
> *Den norske kirke, så vel som det enkelte sokn, er egne rettssubjekter og har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter."*

I merknaden til kirkeloven § 2 første og andre ledd i lovproposisjonen gjorde departementet rede for rekkevidden av så vel soknets som Den norske kirkes rettslige handleevne. Det vises til dette. Departementet pekte der særlig på den grunnleggende begrensningen i soknets selvstendighet som følger av bestemmelsen om at det ikke kan løses fra Den norske kirke. Dette begrenser også sentralkirkelig myndighet overfor soknet ved at soknet ikke kan ekskluderes, omgjøres til stiftelser e.l., tappes for midler eller i det hele tatt nedlegges på annen måte enn ved å bli en del av ett eller flere andre sokn.

Det følger allerede av bestemmelsen i § 2 første ledd at gudstjenester og kirkelige handlinger skal gjennomføres i lojalitet mot evangelisk-luthersk lære og i samsvar med liturgiene og ordningene, herunder kirkelige bøker, som fastsettes av Kirkemøtet.

Både den myndigheten Kirkemøtet har som kirkens øverste representative organ og Kirkemøtets myndighet i medhold av gjeldende kirkelov § 24 og andre bestemmelser innebærer at det kan legges begrensninger på soknets selvstendighet. Det er ikke nødvendig her å gå nærmere inn på det materielle innholdet i de begrensingene som på dette grunnlaget er gjort gjeldende.

## 9.3 Hva er Den norske kirke og soknene i rettslig forstand – og hva foreslås endret?

Den norske kirke er etter gjeldende lovgivning et trossamfunn som er særskilt regulert ved lov. Det innebærer at kirkens organisasjon, dens organer og forholdet mellom dem i hovedsak er bestemt i lov. I den gjeldende særlovlovgivningen om Den norske kirkes ordning er det dessuten fastsatt at kirken, så vel som det enkelte sokn, er egne rettssubjekter. Bestemmelsene om dette er i høringsnotatet foreslått videreført.

Dette innebærer at kirkens organer dels ivaretar oppgaver og utøver myndighet som er gitt dem i lov, dels ivaretar ulovfestede oppgaver for det rettssubjektet de opptrer på vegne av.

Med "rettssubjekt" menes at den juridiske personen har en rettslig selvstendig handleevne av et visst omfang. Dette kan betegnes som "privat autonomi" og innebærer at rettssubjektet kan ha rettigheter og forpliktelser, være part i avtaler, for eksempel som arbeidsgiver, og opptre som part i domstolsapparatet. Dette kan soknene og Den norske kirke gjøre i kraft av at de er selvstendige rettssubjekter.

I høringsnotatet er foreslått en kirkelig rammelov, som i mindre grad enn tidligere har bestemmelser som begrenser de kirkelige rettssubjektenes private autonomi. Fortsatt foreslås det noen lovbestemmelser som enten gir eller bekrefter de kirkelige organenes myndighet til å treffe vedtak. Og fortsatt foreslås det at også den private, rettslig selvstendige handleevnen til kirken og dens sokn skal være bekreftet og i noen grad begrenset i lov.

På mange måter innebærer likevel den foreslåtte rammelovgivningen et paradigmeskifte. Gjennom om lag 200 år har Den norske kirke gradvis blitt utviklet som organisasjon ved at den i kraft av lov har fått organer på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Ved stadig nye lovbestemmelser er disse organene tillagt oppgaver og myndighet. Gjennom denne mangeårige lovprosessen har Den norske kirke vokst seg stadig mer selvstendig i forhold til staten. For ytterligere å selvstendiggjøre kirken foreslås det nå en betydelig reduksjon i denne lovgivningen. Da åpnes et nytt utviklingsperspektiv som kan betegnes som en vei fra lovbasert selvstendiggjøring til privat autonomi.

Departementet har valgt å ikke fremme et mer konsekvensrikt forslag om at soknene, som rettssubjekter, skulle være en del av rettssubjektet Den norske kirke. I stedet videreføres lovbestemmelsen om at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke, Kirkemøtet pekes på som det øverste representative organet i kirken og Kirkemøtet gis i tillegg hjemmel i lov til på ulike måter å regulere noen sider av soknenes rettslige handleevne.

Fordi rettssubjektet soknet ikke foreslås å være en del av rettssubjektet Den norske kirke, kan sentralkirkelige organer i noen saker fortsatt trenge hjemmel i lov for å treffe vedtak som griper inn i soknets private autonomi.

Dette er forhold som det er viktig å overveie når ny kirkerett skal skapes. Det er likevel ikke sikkert at det i den enkelte saken alltid er nødvendig å gjøre det klart om Kirkemøtet treffer vedtak i kraft av lov, som organ for rettssubjektet Den norske kirke eller i kraft av å være det øverste representative organer for trossamfunnet Den norske kirke.

Når kirkelige organer opptrer på vegne av et rettssubjekt, bør de i minst mulig grad være underlagt særskilt lovgivning. Hensynet til kirkens selvstendighet og til en best mulig forvaltning av økonomi og andre ressurser tilsier det. På dette private området er det som hovedregel tilstrekkelig at den alminnelige lovgivningen vedrørende arbeidsforhold, økonomisk forvaltning, plan- og bygning etc. gjelder.

## 9.4 Kirkemøtets myndighet og soknets private autonomi

### 9.4.1 Hva består Kirkemøtets myndighet og soknets private autonomi i?

Det er Kirkemøtets oppgave å holde Den norske kirke sammen, som organisasjon, som folkekirke, som trossamfunn, til syvende og sist også i en felles tro og lære. Dette ansvaret ivaretas sammen med alle kirkens organer, dens presteskap og dens biskoper. I rettslig forstand er dette ansvaret for enhet og kontinuitet forankret i Kirkemøtet. Trossamfunnet Den norske kirkes selvstendighet bygger på forutsetningen om at én instans kan opptre representativt på dets vegne. Dette kan ikke være andre enn Kirkemøtet. Og det kan hevdes at de pliktene dette medfører for Kirkemøtet, betyr at det har en helt fundamental rett til å ta i bruk de virkemidlene som formålet måtte kreve.

Som det øverste valgte representative organet i kirken har Kirkemøtet sitt mandat fra kirkens medlemmer. I kraft av dette fastsetter Kirkemøtet lære og liturgier, opptrer på trossamfunnets vegne i møte med staten og aktører i samfunnet, inngår avtaler med andre trossamfunn mm.

Kirkemøtet treffer også avgjørelser og opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til et annet organ. Dette innebærer at det er Kirkemøtet som på overordnet vis ivaretar Den norske kirkes private autonomi.

Kirkemøtet får dessuten også noe kompetanse ved at det i lovs form blir tildelt myndighet fra Stortinget. Selv om det ikke er vanlig, er Kirkemøtet ikke det eneste eksempelet på at en instans som ikke er organ for stat eller kommune, tillegges offentlig myndighet.

Dette innebærer at noen regelsett som Kirkemøtet kan vedta etter den foreslåtte rammeloven vil være forskrifter i forvaltningslovens forstand. De vedtas med hjemmel i lov og gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall juridiske personer (for eksempel sokn). Innholdsmessig vil slike kirkemøtevedtak være regler som det ut fra legalitetsprinsippet er nødvendig med hjemmel i lov for å kunne treffe. Det er bestemmelser som innskrenker juridiske personers rettigheter, som for eksempel eiendomsrett eller alminnelig handlefrihet.

Andre vedtak som treffes av Kirkemøtet kan betegnes som kirkelige anordninger. Deres rettslige karakter er mer å sammenlikne med Kongens kirkelige anordningsmyndighet etter den tidligere Grunnloven § 16. Typisk eksempel på denne typen vedtak er liturgier og regelverk knyttet til disse, jf. lovforslaget § 10 første ledd. Dette dreier seg ikke om lovbestemmelser i streng forstand, slik heller ikke Kongens tidligere kirkelige anordninger var det. Dette omfatter bestemmelser av indrekirkelig karakter, og det er et poeng at de nettopp ikke reguleres i, eller i medhold av, lov.

Selv om de kirkelige anordningene i form av blant annet liturgiske regler ikke er lovbestemmelser i streng forstand, er for eksempel en prest likevel forpliktet til å følge slike regler. Denne plikten er imidlertid ikke basert på et lovgitt påbud, men er hjemlet i den avtalen presten har inngått med kirken ved sin ordinasjon og tilsetting som prest.

På samme måte er soknene forpliktet til å forholde seg til vedtatte liturgier, uten at dette er en plikt som kan forfølges rettslig. Plikten følger, som omtalt i departements merknad til kirkeloven § 2, av den grunnleggende begrensingen at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke. Det er antakelig av liten praktisk interesse at Den norske kirke kan gå til sak mot et sokn som for eksempel har gjennomført konfirmasjon i strid med Kirkemøtets regler.

I forslaget til ny rammelovgivning er det ikke klarlagt i det enkelte tilfelle hvilke bestemmelser som det er hjemmel for å gi som forskrift, og hvilke som er basert på Kirkemøtets mer indrekirkelige anordningingsmyndighet. Departementet har ment at dette skillet vanskelig kan trekkes opp presist uavhengig av hva slags regler Kirkemøtet vedtar, og at det heller ikke er nødvendig å avklare dette i lovteksten. Det ville for eksempel lede til at den foreslåtte § 13 måtte presiseres og bygges ut betydelig. Omfanget av den lovgivningen som ville kreves om alle slike forhold skulle avklares, går langt ut over det som er ønskelig for en rammelovgivning.

Når forholdet mellom rettssubjektet soknet og rettssubjektet Den norske kirke skal avklares, kan det best nås ved å avklare forholdet mellom Kirkemøtets myndighet som her er beskrevet i grove trekk, og soknets private autonomi.

I kraft av å være et eget rettssubjekt har soknene en rettslig handleevne som kan betegnes som en privat autonomi. Den omfatter eiendomsrett, arbeidsgivermyndighet, avtalekompetanse og søksmålskompetanse..

Det er særlig når det gjelder eiendomsretten, nærmere bestemt utøvelse av eierrådighet for kirkebyggene, og arbeidsgivermyndigheten, særlig for vigslede stillinger i soknet, det er behov for en avklaring av forholdet mellom Kirkemøtets lovhjemlede myndighet og soknets private autonomi. Spørsmålstillingen kan formuleres slik: Hvor går grensene for Kirkemøtets myndighetsutøvelse ovenfor soknene når det gjelder soknets eierrådighet for kirkebyggene og dets myndighet som arbeidsgiver?

### 9.4.2 Kirkemøtets myndighet og soknets eiendomsrett til kirke

#### *Soknets eiendomsrett til kirken*

Eiendomsrett beskrives gjerne som retten til å eie, kontrollere og styre eiendom. Den er en del av den private autonomien og er derfor negativt avgrenset. Det betyr at eierens rettigheter til å bruke og råde over eiendommen bare er begrenset av det som det ved lov er bestemt at skal være unntatt eiers rådighet (eller på annen måte er overlatt andre).

Kirkebyggene er i soknets eie, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag, jf. lovforslaget § 13 første punktum. Soknets rett til å bruke og råde over kirkebygget er etter dette bare begrenset av bestemmelser som i lov, eller med hjemmel i lov, gjelder for kirkehusene.

Etter den foreslåtte paragrafens annet punktum gir Kirkemøtet "regler om krav til kirke, forvaltning av kirke og tilhørende fond, kirkens inventar og utstyr, og om bruk av kirke, herunder betaling for bruk." Dette gir i utgangspunktet hjemmel til å videreføre en regulering av soknets eierbeføyelser over kirkene som tilsvarer den som nå er hjemlet i gjeldende kirkelov §§ 17–21.

Dette aktualiserer flere spørsmål. To av dem skal belyses her. Det ene er: Hvilke bygg er omfattet av denne reguleringen? Det andre er: Hvilke(t) organ(er) opptrer på soknets vegne når det gjelder å utøve (hvilke) eierbeføyelser over soknets kirke?

#### *Hva er "kirke", og hvem opptrer som kirkeeier?*

Gjeldende kirkelov § 17 første ledd inneholder en legaldefinisjon av "kirke". En slik definisjon er nødvendig, eller i hvert fall tjenlig, dersom det skal knyttes særlige rettsvirkninger til det å være "kirke" (i kirkelovens forstand). Det gjør det etter gjeldende kirkelov.

Kirkeloven §§ 14, 15, 17–21 omhandler alle "kirker" i kirkelovens forstand. Poenget med kirkedefinisjonen i § 17 første ledd er altså å fastsette rekkevidden av bestemmelsene i disse og andre paragrafer.

Departementet har ikke kunnet legge til grunn at Kirkemøtet vil finne det hensiktsmessig å bruke en slik lovteknikk med legaldefinisjon når det skal fastsette nye regler i medhold av den foreslåtte § 13. Det er imidlertid klart at den kompetansen Kirkemøtet gis etter forslaget i høringsnotatet, er begrenset til å gjelde slike bygg som faller inn under gjeldende kirkelovs definisjon av "kirker".

Det er ikke slik at soknet bare kan bruke og forvalte sin kirke når det har hjemmel for det i de reglene som det foreslås at Kirkemøtet skal kunne fastsette. Utgangspunktet er kirkeeiers frihet til å disponere over eiendommen. Denne friheten er imidlertid innrammet av begrensninger, som er saklig begrunnet i byggets særskilte karakter. Slik er det etter gjeldende rett, og slik vil det etter høringsforslaget fortsatt være – med den nyordningen at det i den foreslåtte § 13, er Kirkemøtet som gis lovhjemmel til å regulere dette.

Dersom soknet fortsatt skal ha mer enn ett organ, må det avklares hvem som opptrer på dets vegne som kirkeeier. Gjeldende lovgivning viser at dette ikke er helt enkelt, fordi det er ønskelig at både menighetsrådet og kirkelig fellesråd skal kunne opptre som kirkeeier, men på hver sin måte og på hver sine områder. Menighetsrådet bør ha friest mulig tilgang til bruk av kirken, samtidig som prestens bruk av kirken sikres. Kirkelig fellesråd må ha tilstrekkelig grunnlag til å kunne ivareta sitt ansvar for drift og vedlikehold.

Det er et spørsmål om hjemmelsutformingen i den foreslåtte § 10 andre ledd er et tilstrekkelig og godt nok grunnlag for at Kirkemøtet kan etablere et kirkelig fellesråd som ved siden av menighetsrådet, og etter nærmere avklart oppgavefordeling med det, opptrer på soknets vegne.

Dette vil måtte vurderes i det videre arbeidet med en lovproposisjon. Spørsmålet om kirken skal pålegges ved lov å ha et fellesorgan for soknene i hver kommune bør åpenbart vurderes i sammenheng med spørsmålet om valg av finansieringsmodell.

At kirkebygget er i soknets eie, innebærer at Kirkemøtet i alminnelighet ikke vil kunne gis adgang til å legge ansvar for kirkebygget til noe annet organ enn et organ for soknet.

Den foreslåtte bestemmelsen i § 10 tredje ledd legger hinder for at det normalt kan tillegges andre enn organer for soknet å treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker om kirkebygg. Andre organer for Den norske kirke bør likevel kunne tillegges en nærmere regulert godkjenningsmyndighet og klagemyndighet vedrørende soknets organers bruk av kirken, jf. de gjeldende reglene om bruk av kirkene og den foreslåtte § 16 første ledd. Fordi den kirkelige rådsstrukturen ikke er hierarkisk i den forstand at de kirkelige rådene står i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre, må klageadgang og godkjenningsordninger hjemles og fastsettes særskilt.

### 9.4.3 Kirkemøtets myndighet og soknets selvstendighet som arbeidsgivermyndighet

Etter gjeldende rett foretar kirkelig fellesråd "tilsetting og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett." Dette er ikke en bestemmelse som utstyrer soknet med rettslig evne til å være arbeidsgiver. Det har soknet, som vi har sett, i kraft av sin private autonomi. Bestemmelsens formål er å avklare hvilket av soknets to organer som ivaretar oppgaven som arbeidsgiver, og antakelig å gjøre det klart at en ansatt gjennom ett tilsettingsforhold kan være knyttet til flere sokn.

Det å inngå arbeidsavtale og ivareta et arbeidsgiveransvar hører inn under det som omfattes av et rettssubjekts rettslige handleevne, og krever derfor ingen særskilt lovhjemmel. Det er derfor ikke tatt inn noen bestemmelse om dette i forslaget. Heller ikke lovhjemmelen for å kunne melde soknet, eller Den norske kirke, inn i en arbeidsgiverorganisasjon har departementet ansett det som nødvendig å videreføre.

Departementet oppfatter det slik at Kirkemøtets organiseringskompetanse, slik den er foreslått i lovforslaget § 10 andre ledd, ikke omfatter hjemmel for å kunne pålegge soknet å melde seg inn i en bestemt arbeidsgiverorganisasjon. Også her setter § 10 tredje ledd en sperre mot inngripen i soknets private autonomi. Dette vil kunne klargjøres i en merknad til den foreslåtte paragrafen.

Spørsmålet om hvem som skal være arbeidsgiver for de ulike kirkelige stillingskategoriene er ikke regulert i lov, verken i den gjeldende eller i den nye som foreslås.

Når det gjelder spørsmålene som nå er regulert i tjenesteordninger for stillinger i soknet, gitt i medhold av kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav c, kan det være uklart hvor langt Kirkemøtets kompetanse rekker, både etter gjeldende rett og den foreslåtte nyordningen. Det er rimelig og godt begrunnet at Kirkemøtet fastsetter hvilke krav som må være oppfylt for at en person skal kunne vigsles til en særskilt tjeneste i kirken. Kirkemøtet bør da også kunne fastsette hvilke stillinger som krever slik vigsling.

Det kan legges til grunn at forslaget til rammelov sikter mot å videreføre den myndigheten Kirkemøtet i dag har til å fastsette tjenesteordninger (§ 24 tredje ledd bokstav c og § 31 fjerde ledd).

## 9.5 Soknets oppgaver

Enkelte høringsinstanser har ment at soknets oppgaver bør identifiseres i rammeloven.

I gjeldende kirkelov er det ingen bestemmelser om soknets oppgaver. Derimot er det en ganske omfattende lovregulering av hvordan oppgavene skal være fordelt mellom soknets organer (menighetsrådet og kirkelig fellesråd). Hovedregelen er at "menighetsrådet treffer avgjørelser og opptrer på vegne av soknet når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til kirkelig fellesråd eller annet organ" (kirkeloven § 5 andre ledd). I § 14 er det så forholdsvis detaljert fastsatt hva som er kirkelig fellesråds oppgaver. Det sentrale innholdet i denne paragrafen er at kirkelig fellesråd skal være soknenes samordningsorgan, særlig overfor kommunen. Det skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene, være ansvarlig for drift og forvaltning av kirkebygg, gravplasser og kontorer og ha arbeidsgiveransvaret for alle som lønnes over kirkelig fellesråds budsjett. Lovreguleringen er utformet slik at kirkelig fellesråds myndighet til å opptre på soknets vegne er positivt avgrenset, mens menighetsrådets myndighet til å opptre på soknets vegne er negativt avgrenset.

Departementet har ment at det bør overlates til kirken selv å avgjøre om det fortsatt er behov for at soknet har to organer. Departementet har derfor foreslått at Kirkemøtet skal gis hjemmel i lov til å fastsette dette. Først dersom svaret er at det fortsatt skal være to organer som opptrer på vegne av soknet, vil det være behov for bestemmelser i eller med hjemmel i lov som fordeler kompetansen mellom disse to organene. Departementet har foreslått at også dette skal Kirkemøtet gis hjemmel i lov til å fastsette.

Departementet har også lagt vekt på at det ikke bør lovfestes et virksomhetsansvar for soknet som er slik utformet at det for eksempel fastlegger hvordan prestetjenesten skal

organiseres. Prestenes, prostenes og biskopenes embetsutøvelse har i det tidligere statskirkelige systemet vært en selvstendig organisert tjeneste direkte under Kongens myndighet. Prestetjeneste og bispegjerning har i hovedsak ikke vært en del av de kirkelige rådsorganenes lovregulerte virksomhetsansvar selv om bispedømmerådet har ivaretatt nærmere bestemte arbeidsgiveroppgaver.

Nå er denne tjenesten blitt en del av ansvaret for rettssubjektet Den norske kirke. Om det skal forbli slik, eller om for eksempel prestetjeneste skal bli en del av soknets virksomhetsansvar, bør det etter departementets oppfatning være kirken selv som finner ut av.

Noen har ment at rammelovforslaget legger for stor myndighet til Kirkemøtet og gir det mulighet til å frata soknene mye av den selvstendigheten de hevdes å ha i dag. Det er et politisk spørsmål. Departementet mener det lovmessig lar seg gjøre å utstyre Kirkemøtet med et tilstrekkelig og gyldig hjemmelsgrunnlag. Det kan imidlertid overveies om hjemmelsgrunnlaget i §§ 9 og 10 bør utformes noe annerledes og mer utfyllende om den kompetansen som ved lov legges til Kirkemøtet.

# 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene er det gjennomgående redegjort for i høringsnotatet. Høringsinstansenes syn på dette vil derfor framgå av gjennomgangen av de enkelte forslagene. I et avsluttende kapittel 23 er de økonomiske og administrative konsekvensene oppsummert og utdypet. Departementet viser til dette.