

Dokumenttype	NOU 1989:7	Dokumentdato	1989-06-05
Tittel	Den lokale kirkes ordning		
Utvalgsnavn	Kirkelovutvalget		
Utvalgsleder	Hille, Georg		
Utgiver	Kirke- og undervisningsdepartementet		
Oppnevnt	1982-03-26	Sider	378
Vedlegg	Gravplassene - nytt regelverk. Utredning		
Kapittel	Sammendrag av utredningen		
	1.1 Innledning		
	1.1.1 Bakgrunnen		

Stortingsmelding nr 40 (1980-81) Om stat og kirke og den påfølgende behandling i Stortinget markerte et slutt punkt i den kirkeordningsdebatt som vi hadde i 1960- og 1970-årene. Stortinget ga sin tilslutning til Regjeringens standpunkt om at statskirkeordningen skulle bestå "for den tid vi med rimelighet kan ha oversikt over". Bak dette standpunktet lå det to forutsetninger: At Den norske kirke skulle bevares som folkekirke, og at det skulle gjennomføres reformer som kunne gi Den norske kirke større selvstyre. Flere reformforslag ble konkretisert i stortingsmeldingen, men disse var i første rekke rettet mot det sentrale og regionale kirkestyre, dvs forholdet mellom de sentrale statsmyndigheter på den ene side og sentrale og regionale valgte kirkelige organer på den annen side.

Flere av de reformer som ble skissert i stortingsmeldingen, er nå gjennomført ved lovendringer i 1984 og 1987. Det er innført et representativt Kirkemøte, som møtes en gang hvert år og har status som Den norske kirkes øverste valgte organ. På regionalt plan er det innført bispedømmemøter, som holdes hvert annet år, og som har til oppgave å drøfte tiltak som kan fremme det kirkelige arbeid i bispedømmene. Med bakgrunn i lovendringene i 1984 er bispedømmerådene fra 1. januar 1989 gitt myndighet til å tilsette menighetsprester og enkelte andre kirkelige tjenestemenn som tidligere har vært tilsatt av Kongen/Kirkedepartementet. Den norske kirkes lærenemnd ble opprettet ved lovendring i 1987.

Hvilke reformer som en så nødvendig for det lokale kirkestyre, var mindre presist utformet i stortingsmeldingen om stat og kirke. Meldingen konkluderte med at forhold som angikk kirken på lokalplanet skulle utredes særskilt.

Kapittel	Sammendrag av utredningen
1.1	Innledning
1.1.2	Utvalgets oppnevning

Utvalget ble oppnevnt ved kronprinsregentens resolusjon 26. mars 1982 med oppgave "å utrede spørsmål om endringer i kirkeloven av 1897 og om den kirkelige stillingsstruktur på menighetsplan". Utvalgets mandat ble fastsatt av Kirke- og undervisningsdepartementet 24 april 1982. I mandatet pekes det på følgende hovedoppgaver for utvalget:

1. Å utrede spørsmålene omkring det økonomiske og administrative forhold mellom kommune og menighet.
 2. Å utrede spørsmålet om behov for endringer av lovgivningen angående kirker og kirkegårder.
 3. Å vurdere nærmere stillingsbehovet på menighetsplan og den lovmessige utforming av oppgaver og ansvar.
- Utvalget, som opprinnelig ble oppnevnt med fylkesmann Bue Fjermeros som

formann, har de siste årene bestått av sorenskriver John Egil Bergem, høyesterettsdommer Trond Dolva, biskop Georg Hille (formann), generalsekretær Lita Hjertholm, tidligere ordfører Ingvill Raaum, kirkeverge Rasmus Skurtveit og redaktør Per Voksø. Byråsjef Jørn Hagen har vært utvalgets sekretær siden 1984. Utvalget har tatt benevnelsen Kirkelovutvalget.

Kapittel Sammendrag av utredningen

1.1 Innledning

1.1.3 Om utredningens innhold

Utvalget ser sitt arbeid som en del av det reformarbeid som har pågått innen kirken de siste 20-30 år, men den foreliggende utredning har historiske tilknytningspunkter også til kirkelige utredninger og reformforslag med opprinnelse helt tilbake til forrige århundre.

Utredningen har et dobbelt siktemål: For det første å systematisere og forenkle de deler av kirkelovgivningen som angår den lokale kirkeforvaltning, og i denne forbindelse bringe eldre kirkelovgivning mer i samsvar med den historiske og rettslige utvikling. For det andre å skape ny lovgivning ut fra målsettingen om større selvstendighet for den lokale kirke. I tilknytning til disse hovedmål har utvalget lagt til grunn at den lokale kirkes økonomiske grunnlag skal styrkes, slik det bl.a. er forutsatt både i stortingsmeldingen om stat og kirke og i Stortingets behandling av meldingen.

Utvalget legger fram en rekke forslag til endringer i den kirkelige lovgivning. Lov 3. august 1897 om Kirker og Kirkegaarde foreslås opphevet, sammen med en del andre kirkelige særlover og kirkelige forordninger.

Nye bestemmelser foreslås i første rekke innarbeidet dels i lov 29. april 1953 om Den norske kirkes ordning, dels i en ny lov om gravplasser og gravferd.

På de fleste områder er det en systematisk og innbyrdes sammenheng i de forslag som legges fram. I stor grad er de en konkretisering av målsettingen om å legge et rettslig, økonomisk og administrativt grunnlag for en selvstendigjøring av den lokale kirkeforvaltning. De enkelte forslag må sees i dette perspektivet.

Utredningen er bygget opp i fire hoveddeler. Utredningens første del er en historisk framstilling, med særlig vekt på å beskrive utviklingstrekk av betydning for den lokale kirke. Andre del gir en beskrivelse av de ordninger som gjelder for den lokale kirke i dag. Utredningens tredje del inneholder utvalgets vurderinger og forslag. Fjerde del inneholder utvalgets lovforslag med spesielle motiver, foruten en redegjørelse og vurdering av de økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

Kapittel Sammendrag av utredningen

1.2 Kirkehistorisk bakgrunn

Fra kristendommens innførelse på 1000-tallet og fram til reformasjonen i 1537 var kirken i Norge en del av et katolsk kirkestyre med paven i Rom som den øverste kirkleder. Dette satte sitt preg på utviklingen av kirkens organisasjon og økonomi, også lokalt.

Kirker ble bygget raskt og i et betydelig antall. De første kristne kongene sørget for at kirkene fikk tilhørende jordeiendommer. Tidlig ble kirkene ansett som det vi i dag ville kalle selvstendige rettssubjekter, dvs

at kirkene selv kunne ha formue og inntekter.

Vi fikk tidlig bispeseter i Nidaros, Selje og Oslo, etter hvert også i Hamar og Stavanger. Ved siden av biskopene kom domkapitler, dvs et råd sammensatt av prester i bispebyen. Den lokale kirke var dominert av presteskaper, men det ble tidlig innført en ordning med kirkeverger. Kirkevergene hadde et særlig ansvar overfor kirkene og den lokale kirkes økonomi.

Det økonomiske ansvar for den lokale kirke påhvilde lokalsamfunnet. Kirkenes og kirkegårdenes utgifter, prestenes lønn, prestegårdens utgifter mm, ble dekket gjennom inntekter fra jordegods og ulike avgifter. Viktigst i denne forbindelse var tiendesystemet. I tillegg ble det ofret til kirken, det ble gitt gaver, og betydelige beløp kom inn gjennom avlathandelen. Deler av inntektene ble overført til paven i Rom, dels ble de benyttet også til å dekke utgifter ved den sentrale kirkeadministrasjon, bl a i biskopenes lønn.

Den lokale kirkeorganisasjon var bygget opp omkring prestene, med prestegjeldene og senere soknene som de kirkelige grunnenheter.

Ved reformasjonen ble det katolske bispestyret avløst av et kongelig kirkestyre, selv om kirken bevarte en viss selvstendighet overfor kongemakten. Reformasjonen fikk et kirkerettslig grunnlag først i den danske kirkeordinans fra 1539, senere i den norske kirkeordinans fra 1607.

Kongens overherredømme over kirken ble forsterket og formalisert ved eneveldets innføring i 1660. Den norske kirkeordinans fra 1607 ble i 1687 avløst av Christian V's Norske Lov. Den frie valgrett for menighetene til selv å utpeke prest ble gradvis innskrenket og endelig avvirket da kongen fikk utnevningsrett for alle sine embetsmenn. For øvrig fikk verken reformasjonen eller innføringen av eneveldet den første tiden noen vesentlig betydning for den lokale kirkes ordninger, slik disse hadde utviklet seg i katolsk tid. Fortsatt var det lokale kirkestyre dominert av presteskaper, kirkevergeordningen fortsatte som før, og den lokale kirkes økonomi var som tidligere basert på tiendesystemet og andre avgiftssystemer.

Etter reformasjonen og under enevoldstiden ble kirkegodset og de kirkelige inntekter betydelig redusert til fordel for kronen. I 1720-årene tok også kongen initiativ til et omfattende salg av kirker, som medførte at en rekke kirker kom på private hender.

Etter 1814 ble mange trekk av den tidligere kirkeordning ført videre i Grunnlovens bestemmelser. Den nære tilknytning mellom stat og kirke ble opprettholdt, og kirken ble ikke organisert som en selvstendig enhet i forhold til staten. Flere bestemmelser i Grunnloven er en direkte videreføring av Kongeloven av 1665 og Christian V's Norske Lov av 1687, og tidligere kirkelovgivning fortsatte å gjelde.

Prinsippet om folkesuverenitet i riksstyret lå til grunn for Grunnloven. En videreføring av dette prinsippet fikk vi ved formannskapslovene i 1837, hvor også lokalforvaltningen ble underlagt et folkevalgt styre. De nye kommunegrensene fulgte stort sett prestegjeldsgrensene, men innenfor kommunene fikk hver menighet eller sokn - som nå var innført som en administrativ betegnelse - et særskilt soknestyre som kunne avgjøre alle saker som angikk soknet.

Kirkesalget i 1720-årene hadde som nevnt medført at en rekke kirker var kommet i privat eie. De privateide kirkene hadde etter hvert kommet i sterkt forfall. Å kjøpe tilbake kirkene og å bringe disse i hevd igjen, ble den første store saken for soknestyrene og de nye formannskapene. Det varierte hvem som i de enkelte tilfeller kjøpte kirkene tilbake. Både formannskap og kommunestyre, men også menighetene kunne stå som kjøpere, noe som førte til usikkerhet om hvem som hadde eiendomsretten til kirkene. Etter hvert gled de kirkelige saker over til formannskap og kommunestyre, og de kirkelige utgifter ble en del av de ordinære kommunale utgifter.

Utover på 1800-tallet ble det lagt fram en rekke lovforslag av betydning for den lokale kirke. I 1818 ble det vedtatt en lov om at kirker eiet av staten skulle overtas av menighetene. Kirkeloven av 1851 inneholdt bestemmelser om kirkenes størrelse, som bl.a. påla private kirkeiere å utvide eller bygge ny kirke dersom lovens vilkår ikke var oppfylt. I motsatt fall skulle kirken kunne overtas av menigheten etter en nærmere fastsatt takst. Kirkeloven av 1851 var en sterkt medvirkende årsak til at det på 1800-tallet ble reist et betydelig antall nye kirker.

Kirkenes eiendomsforhold og de økonomiske forhold omkring kirkene, var mot slutten av 1800-tallet svært kompliserte. Tiendesystemet og andre avgiftssystemer var fortsatt i behold. En offentlig kommisjon (Kirkekommisjonen av 1890) la i 1890-årene fram forslag til ny kirkelovgivning på en rekke områder. Blant disse var forslag om en ny lov om kirker og kirkegårder, som uten vesentlige endringer ble vedtatt 3. august 1897.

Den lokale kirkeforvaltning hadde i løpet av 1800-tallet utviklet seg som en del av denne kommunale forvaltning, og det var kommunestyrene som i realiteten representerte menighetene. Dette ble da også lagt til grunn i kirkeloven av 1897. I loven ble det imidlertid slått fast at soknekirkene skulle være menighetens eiendom.

Selv om prestene også mot slutten av 1800-tallet var de sentrale kirkelige tjenestemenn i menighetene, var det etter hvert også kommet til andre kirkelige stillinger. Kirkevergen ble fra 1837 et kommunalt oppnevnt ombud. Klokkerstillingen hadde røtter i før-reformatorisk tid, men oppgavene ble vesentlig endret ved reformasjonen. Denne ble nå en medhjelperstilling for presten, og en statsstilling. Stillinger for kirketjener og organist hadde festnet seg i alle menigheter, men hadde en lavere status enn klokkerstillingen. Stillingen som kateket - en kombinasjon av pretestilling og undervisningsstilling - fantes allerede fra begynnelsen av 1700-tallet, men forsvant utover på 1800-tallet. Kateketstillingen kom på nytt inn i 1970-årene, men da uten pastorale oppgaver.

Ønsket om reformer som kunne gi kirken større selvstyre ble fra kirkelig hold tatt opp særlig fra 1840-årene, og reformspørsmålene ble reist på en rekke frivillige kirkelige landsmøter i siste halvdel av 1800-tallet. Både på politisk og kirkelig hold var det imidlertid delte oppfatninger omkring disse spørsmål, i første rekke i spørsmålet om en skulle legge opp til en demokratisering av kirkestyret, eller om en skulle bygge videre på det geistlige embetet. Dessuten var det uenighet om en skulle sikte mot et særskilt kirkelig sentralorgan, eller om en skulle utvikle det lokale kirkestyre med egne menighetsråd. I 1873 kom ordningen med menighetsmøter, men verken forslag om menighetsråd eller et særskilt kirkelig sentralorgan førte fram.

Stortingsrepresentant Jakob Sverdrup foreslo i 1878 - senere også som kirkestatsråd i 1879 og 1882 - at det skulle dannes egne menighetsråd med betydelig selvstendig forvaltningsmyndighet. Stortinget avviste forslaget. Først i 1920 ble lov om menighetsråd vedtatt.

Kirkeloven av 1897 bygget på at kirkenes og kirkegårdenes økonomi skulle være selv bærende, dvs at utgiftene skulle kunne dekkes av inntektene. Disse forutsetninger viste seg ikke å holde. Det som manglet ble derfor utlignet gjennom de kommunale skattelovene.

Utgifter til de lokalkirkelige stillinger hadde opp gjennom historien vært dekket gjennom et komplisert system av tiende, avgifter og andre inntekter. I 1897 ble dette systemet opphevet og kommunene fikk et økonomisk ansvar for både prest, klokker, organist og andre kirkelige tjenestemenn. Prest og klokker beholdt imidlertid ennå en tid inntekter av sine embetsgårder. Prestenes lønn ble helt og fullt statens ansvar i 1974, mens lønnsutgiftene for de fleste av de øvrige lokalkirkelige stillinger fortsatt dekkes av kommunene.

De kirkelige reformspørsmålene ble reist på ny ved århundreskiftet. I første rekke var det selve statskirkeordningen som ble debattert. Forslag om at Den norske kirke skulle organiseres som en fri folkekirke ble i 1911 tatt opp av et mindretall i en offentlig utredningskommisjon (Kirkekommisjonen av 1908). Kommisjonen tok også opp forslag om etablering av menighetsråd. Forslaget om fri folkekirke ble sendt til uttalelse blant menighetsmøtene og landets kommune- og skolestyrer, men falt med overveldende flertall. Lov om menighetsråd ble imidlertid vedtatt 3. Desember 1920.

Det lokale kirkestyre, slik det ble utformet gjennom kirkeloven av 1897 og menighetsrådsloven av 1920, har i hovedsak fungert uendret fram til i dag. Den kirkelige reformdebatt har i første rekke vært rettet mot de prinsipielle sider ved statskirkesystemet, og mot reformer på det regionale og nasjonale plan.

I 1933 ble bispedømmerådene lovfestet, og i 1934 ble bipemøtet formalisert som et offisielt samrådsorgan for biskopene og som rådgivningsorgan overfor Kirkedepartementet.

En ny utredningskommisjon ble oppnevnt i 1945 (Kirkeordningsnemnda). Kommisjonen skulle vurdere behovet for nye sentrale og regionale kirkelige organer, dels behovet for endringer i den kirkelige lovgivning for øvrig. Arbeidet resulterte i lov 29. april 1953 om Den norske kirkes ordning, som samlet i seg en rekke tidligere og nye bestemmelser om kirkens ordning, bl.a. om bispedømmeråd og menighetsråd. Bispedømmerådernes fellesråd (Kirkerådet) ble lovfestet ved endring i kirkeordningsloven i 1969.

Forholdet mellom stat og kirke ble på ny utredet i 1960-1970-årene, jf innstillingen Reform av Den norske kirke fra Det frivillige kirkeråds reformkommisjon av 1965, innstillingen Den norske kirke og staten fra Det frivillige kirkeråds utredningskommisjon av 1969, og NOU 1975:30 Stat og kirke. I Stortingsmelding nr 40 (1980-81) Om stat og kirke ble det innenfor rammen av statskirkeordningen trukket opp målsettinger for det kirkelige reformarbeid videre, og ved endringene i kirkeordningsloven i 1984 er det bl.a. nå innført et Kirkemøte for den norske kirke.

Det lokale kirkestyre slik det i dag framstår, har sin fremste bakgrunn i utviklingen av det kommunale selvstyre i forrige århundre. Fortsatt er kommunestyret - ved siden av menighetsrådet - en del av det lokale kirkestyre. En sterkere bevissthet om Den norske kirkes særpreg som trossamfunn, sammen med en alminnelig sekulariseringsprosess og en svekket enhetskultur, har imidlertid gjort det mer og mer problematisk å se kommunale organer som representative organer for den lokale kirke.

Den lokale kirkes økonomi er i det vesentlige basert på bevilgninger over kommunebudsjettene, og mange av de kirkelige stillinger blir i flere relasjoner sett som kommunale stillinger. Ved siden av de kommunalt lønnede stillinger finnes det en rekke andre stillinger i menighetene, som lønnes ved menighetenes egne midler. De lokalkirkelige stillinger omfattes derfor av ulike regler, ikke minst på det tjenestemannsrettslige området. Det er videre uklart om en menighet - eller et sokn - i dag kan opptre som en selvstendig rettslig enhet.

Det er fortsatt kirkeoven av 1897 som i det vesentlige regulerer rettsforholdene omkring kirker og kirkegårder. Den historiske og rettslige utvikling innen kirken og i samfunnet ellers, har medført at lovgivningen på disse områder i dag framstår som ufullstendig og delvis foreldet.

Kapittel Sammendrag av utredningen

1.3 Utredningens forslag

1.3.1 Generelt

Mye av den kritikk som fra kirkelig hold har vært reist mot statskirkesystemet, har hatt sin bakgrunn i at valgte organer for Den norske kirke har hatt liten eller begrenset myndighet til å avgjøre spørsmål av vesentlig betydning for kirkenes virksomhet. På lokalplanet er det fortsatt kommunestyret som i en rekke forhold representerer den lokale kirke, og som derfor også er tillagt myndighet til å treffe beslutninger på vegne av lokalmenighetene. Med bakgrunn i kirkens karakter av trossamfunn og i lys av den rettslige og historiske utvikling, mener utvalget det nå er nødvendig å utvikle den lokale kirkeordning og det lokale kirkestyre slik at menighetsrådet for fremtiden kan framstå som det representative styringsorgan for den lokale kirke. Det er i denne sammenheng nødvendig å klargjøre soknet som en selvstendig enhet innen Den norske kirke, med en rettslig selvstendighet overfor kommunen og i den offentlige forvaltning ellers.

Utvalget understreker imidlertid at en selvstendigjøring av den lokale kirke i forhold til kommunene ikke forutsettes å innebære et brudd med de

nære forbindelser som en helt siden etableringen av det kommunale selvstyre i forrige århundre har hatt mellom menighet og kommune. Således mener utvalget at den lokale kirkes økonomi fortsatt bør ha sitt vesentligste grunnlag i kommunale bevilgninger, og at det derfor særlig på det økonomiske området også i framtiden vil være behov for et nært samvirke mellom kommune og menighet. På den annen side mener utvalget at kommunenes økonomiske forpliktelser overfor lokalkirken må utformes etter andre regler enn i dag, bl.a. ved at kommunene på enkelte områder bindes til et bestemt minsteutgiftsnivå. Dette lovpålagte utgiftsnivået bør relativt sett være det samme fra kommunen til kommune, slik at de enkelte sokn sikres det samme minsteinntektsgrunnlag for sin virksomhet. Kommunenes økonomiske forpliktelser forutsettes samtidig å ha et omfang som er noe større enn hva som i dag følger av lovgivningen. Utvalget understreker imidlertid at dette er et minstenivå, og at kommunene selvsagt fortsatt skal kunne yte mer til kirkens arbeid enn det som direkte følger av lovgivningen.

Soknens inntektsgrunnlag vil etter dette fortsatt bestå dels av bevilgninger over kommunebudsjettene, dels av midler soknene på annen måte skaffer til veie. Bl.a. for å stimulere til en rasjonell og lokalt tilpasset ressursutnyttelse, mener utvalget at det enkelte sokn bør gis stor frihet i disponeringen av de samlede ressurser som vedkommende sokn har til rådighet.

Utvalget tar ikke opp forslag om en særskilt kirkeskatt. Dette ville i tilfelle representere et radikalt brudd med de økonomiske ordninger som gjennom lang tid har utviklet seg for den lokale kirke. Et slikt brudd finner utvalget prinsipielt betenkelig. De grunner som er gitt fra ulike hold for å innføre en egen kirkeskatt, mener utvalget er ivare tatt gjennom de forslag som fremmes i denne utredningen.

I tråd med en rettslig og økonomisk selvstendigjøring av soknene, har utvalget lagt til grunn at all forvaltningsmyndighet på det kirkelige området som gjennom lovgivningen i dag er lagt til kommunene, for framtiden skal legges til soknene. Dette gjelder ikke minst forvaltningsoppgaver overfor kirkene og overfor de lokalkirkelige stillinger.

Når det spesielt gjelder det framtidige ansvar for kirkegårdsforvaltningen, foreslår et flertall i utvalget at alle offentlige gravplasser blir et kommunalt forvaltningsansvar, men underlagt et kirkelig tilsyn. Et mindretall i utvalget foreslår at gravplassforvaltningen blir et rent kirkelig ansvar. Utvalget fremmer på dette området forslag om en ny lov om gravplasser og gravferd, som med utfyllende forskrifter forutsettes å regulere alle sider ved anlegg og drift av landets gravplasser.

Utvalget foreslår enkelte mindre endringer i den økonomiske ansvarsdeling mellom staten og kommunene på det kirkelige området, men i hovedsak forutsettes gjeldende ansvarsdeling å bestå. På noen områder mener utvalget det er nødvendig å utvide statens økonomiske forpliktelser overfor den lokale kirke.

Kapittel	Sammendrag av utredningen
1.3	Utredningens forslag
1.3.2	Soknet som kirkelig enhet

Utvalget har i sitt arbeid lagt til grunn soknet som den grunnleggende kirkelige enhet.

Et sokn er etter gjeldende rett først og fremst en administrativ og geografisk enhet innenfor kirkeforvaltningen. Tradisjonelt har det ikke vært vanlig å regne soknet som et selvstendig rettssubjekt. Etter gjeldende rett har et sokn derfor ikke den samme rettslige selvstendighet som f.eks. en kommune, og det kan heller ikke betraktes på linje med ordinære stiftelser. På den annen side har soknet en viss selvstendighet i forhold til andre enheter og organer, og det kan ha rettigheter og plikter utover det en rent administrativ forvaltningsenhet kan ha.

Utvalget vurderer soknets rettslige stilling i dag som uklar, og i flere relasjoner lite tilfredsstillende. Innenfor gjeldende statskirkeordning må et sokn fortsatt sees som en del av den offentlige forvaltning, men utvalget mener at soknet må gis en mer selvstendig stilling i forhold til kommunale og statlige organer, og til kirkelige organer på regionalt og sentralt nivå. Utvalget foreslår derfor at soknet bestemmes som en selvstendig enhet innen Den norske kirke, i stor grad med den samme rettslige selvstendighet som kommunene har. Soknet må videre kunne inneha privatrettslige rettigheter og plikter, men det følger av soknets stilling som del av en nasjonal kirke, at både den offentligrettslige og privatrettslige kompetanse må begrenses i en viss utstrekning.

Menighetsrådet forutsettes gitt hovedansvaret for soknets forvaltning, og vil være soknets sentrale styringsorgan. Utvalget har lagt til grunn at det som nå ikke skal være generell adgang til å klage over menighetsrådets vedtak, og at ingen organer utenfor soknet bør ha generell instruksjons- eller omgjøringskompetanse i forhold til soknets organer. Den nødvendige kontroll med soknets disposisjoner foreslås ivaratatt gjennom særskilte godkjenningsordninger, og ved innføring av enkelte særlige klagereregler.

Utvalget mener det bør åpnes adgang til at menighetsrådsmedlemmer eller bestemte tilsatte i soknet skal kunne underskrive på soknets vegne å saklig begrensede områder, men utgangspunktet er at det vil være menighetsrådet som helhet som er soknets rettslige representant.

Menighetsmøtet foreslås beholdt med sine nåværende funksjoner, mens ordningen med et kirkelig fellesråd foreslås etablert i alle kommuner med flere sokn. Fellesrådet vil dels være et samordnende kirkelig organ overfor kommunen, dels et samarbeidsorgan for de enkelte menighetsråd. Bare på enkelte avgrensede områder foreslås det at fellesrådet tillegges bestemmende myndighet overfor de enkelte sokn. Fellesrådet vil derfor ikke kunne sees som et generelt overordnet organ overfor de enkelte menighetsråd.

Menighetsrådene har i dag et kommunevalgt medlem. Utvalget foreslår at denne ordningen oppheves. For øvrig foreslås det ingen nye regler om menighetsrådenes sammensetning eller valgordning. Også fellesrådet har i dag et kommunevalgt medlem, noe utvalget mener en bør holde fast ved. Utvalget mener dessuten at det bør gis bestemmelser som i de kommuner hvor det er et stort antall menighetsråd, nærmere regulerer antallet medlemmer av fellesrådet. Et mindretall i utvalget mener at det ved valg av fellesråd bør stilles krav om minst 40 % representasjon av begge kjønn.

Med en rettslig og økonomisk selvstendigjøring av soknene, bør det for framtiden stilles krav om at et sokn bør ha et befolkningsgrunnlag av en viss størrelse. Utvalget foreslår at det settes en nedre grense på 1.000 kirkemedlemmer ved regulering av nye sokn. Sokn som i dag har et lavere medlemstall, forutsettes opprettholdt. Samtidig foreslår utvalget opphevet ordningen med egne menighetsråd for kapelldistrikt. Disse kapelldistrikt bør skilles ut som egne sokn, eller lagt inn under modersoknets menighetsråd. I kapelldistrikt som ikke skilles ut som egne sokn, vil det være adgang til å nedsette særskilte distriktsutvalg. I forlengelsen av dette foreslår utvalget at en opphever den adgang som i dag foreligger for å velge egne menighetsråd for småkirkemenigheter og såkalte kategorialmenigheter. Ordningen med egne menighetsråd for døvemenigheter foreslås imidlertid opprettholdt. For døvemenighetene bør det tas opp arbeid som klargjør deres rettslige stilling, og utvalget mener at staten bør få et klarere økonomisk ansvar for disse.

Kapittel Sammendrag av utredningen

1.3 Utredningens forslag

1.3.3 Økonomiske forhold

Med en rettslig selvstendigjøring av soknet, er det nødvendig å gi nye bestemmelser som regulerer soknets økonomiske forhold. Som nevnt

forutsettes soknenes utgifter også for framtiden i vesentlig grad dekket av kommunene, men etter andre regler enn de som nå gjelder. Mens kommunenes utgifter til kirkelige formål i dag inngår i kommunebudsjettene i hovedsak som ordinære driftsutgifter, foreslår utvalget at soknenes utgifter for framtiden dekkes gjennom kommunale overføringer til soknene, dvs som tilskudd. Tilskudd til soknenes alminnelige virksomhet foreslås regulert ved et særskilt tilskuddssystem, mens tilskudd til kirkenes drift og vedlikehold foreslås dekket utenom dette tilskuddssystemet.

Det særskilte tilskuddssystemet mellom kommune og sokn er utformet slik at størrelsen av de kommunale tilskudd i det vesentlige vil være bestemt gjennom sentralt fastsatte kriterier og normtall som verken kommunene eller soknene selv skal kunne påvirke. Siktemålet med et slikt tilskuddssystem er i første rekke å legge grunnlag for en minsteinntektsutjevning soknene imellom ved at en forplikter kommunen på et bestemt minstetilskuddsnivå. Tilskuddssystemet er bygget opp omkring fire tilskuddskomponenter:

1. Tilskudd til lønninger.
2. Tilskudd til kontorhold.
3. Tilskudd til kontorlokaler.
4. Tilskudd til andre utgiftsformål (generelt tilskudd).

Til 1: Tilskuddet til lønninger er utformet slik at kommunen vil være forpliktet til å dekke soknenes faktiske lønnskostnader innenfor rammen av et nærmere angitt årstimetall. I praksis innebærer dette en refusjonsordning mellom kommune og sokn. De enkelte sokn bør stå relativt fritt i å fordele det tilskuddsberettigede årstimetallet på den enkelte stillinger i soknet.

Utvalget foreslår at det tilskuddsberettigede årstimetallet knyttes til objektive kriterier som gjenspeiler ulikheter i soknenes arbeidskraftbehov. Til hvert kriterium foreslås det fastsatt en tilskuddsnorm, dvs et nærmere bestemt timetall. Det foreslås at antallet medlemmer av Den norske kirke og antallet forordnede gudstjenester i vedkommende sokn legges til grunn som objektive tilskuddskriterier. For sokn med opp til 1.000 kirkemedlemmer foreslår utvalget at tilskuddsgrunnlaget settes til 18 timer pr uke. Det følger av dette at det tilskuddsberettigede årstimetallet i sokn med flere enn 1.000 kirkemedlemmer vil øke med 0,018 time pr kirkemedlem utover 1.000. Til hver forordnet gudstjeneste har utvalget lagt til grunn en tilskuddsnorm på 15 timer. I tillegg forutsettes det gitt tilskudd til vikartimer, helgetillegg o.l.

Til 2: Tilskuddet til kontorhold foreslås fastsatt med et kronebeløp pr tilskuddsberettiget time. Utvalget har her lagt til grunn et tilskuddsbeløp på kr 5 pr time. Beløpet forutsettes fastsatt av Stortinget og regulert hvert år i samsvar med den generelle prisutvikling. Utvalget foreslår at tilskuddet gis uten binding til det formål det i utgangspunktet er bestemt for.

Kontorholdsutgifter for menighetsprester i statlig stilling dekkes i dag dels av kommunene, dels av staten. Utvalget foreslår at alle kontorholdsutgifter for statslønnte prester og kateketer innarbeides i de kommunale tilskudd til soknene. I praksis forutsettes dette å skje ved at disse arbeidstakeres årstimetall kommer som tillegg til det tilskuddsberettigede årstimetallet som skal beregnes etter objektive kriterier, jf ovenfor.

Til de sokn hvor prostene har kontor, foreslår utvalget at det gis et særskilt lønn- og kontorholdstilskudd fra staten til dekning av prostenes behov for sekretærhjelp.

Til 3: Utvalget foreslår at kommunene generelt forpliktes til å dekke soknenes utgifter til kontorlokaler. Omfanget av denne forpliktelsen må sees i sammenheng med det tilskuddsberettigede årstimetallet i vedkommende sokn. Om vedkommende sokn og kommune kommer til enighet om det, bør imidlertid også utgifter til kontorlokaler kunne dekkes gjennom sentralt fastsatte kriterier og normtall. Utvalget har utformet forslag til et slikt tilskuddssystem.

Til 4: Soknenes øvrige driftsutgifter foreslås dekket gjennom et generelt tilskudd, beregnet i forhold til et bestemt kronebeløp pr kirkemedlem i vedkommende sokn og ellers justert i forhold til grad av tettbygghet i soknet. Utvalget foreslår her et grunntilskudd på kr 3 pr kirkemedlem. Med avtagende grad av tettbygghet foreslås det en økning med

inntil 4 ganger grunntilskuddet. På samme måte som for tilskuddet til kontorhold bør soknet ha full frihet i disponeringen av det generelle tilskuddet. Det foreslåtte kronebeløp foreslås fastsatt av Stortinget og hvert år regulert i samsvar med prisutviklingen.

Utgifter til menighetsprestenes skyss og boligtelefon dekkes i dag av kommunene. Utvalget foreslår at disse utgifter for framtiden dekkes av staten.

Kommunene er i dag pålagt å stille konfirmantlokaler til rådighet uten vederlag. Bestemmelsen om dette foreslås opphevet.

Til fellesrådets virksomhet foreslår utvalget at det avsettes 15 % av de tilskudd som skal beregnes etter faste kriterier, jf nr 1, 2 og 4 ovenfor. Etter bestemmelse av fellesmøtet, og med samtykke av bispedømmerådet, bør det imidlertid være adgang til å sette ned fellesrådets andel. For øvrig foreslås det at kommunene forpliktes til å dekke utgifter til kontorlokaler for fellesrådet etter de samme regler som for soknenes vedkommende, jf nr 3 ovenfor.

Til kirkenes drift og vedlikehold mener utvalget at de kommunale tilskudd bør fastsettes gjennom lokale forhandlinger. Dette gjelder også lønnstilskudd til de stillinger som er knyttet til kirkenes drift og løpende vedlikehold.

Alle menighetsråd og fellesråd bør være forpliktet til å utarbeide årlige budsjetter. Utvalget foreslår dessuten innført noe strengere krav til regnskapskontroll og -revisjon enn de som gjelder i dag. Utvalget foreslår imidlertid ikke innført noen generell godkjenningsordning overfor soknenes økonomiske disposisjoner. Ved opprettelse av stillinger med en normalarbeidstid på 15 timer eller mer pr uke bør likevel bispedømmerådet inn som godkjenningsmyndighet. Videre må det kreves at lønns plasseringen av stillinger som det tilskuddsberettigede årstimetallet i et sokn er fordelt blant, skal godkjennes av vedkommende kommune.

Utvalget foreslår at et sokn skal kunne oppta lån uten annen begrensning enn at låneopptak over en bestemt beløpsgrense skal godkjennes av bispedømmerådet. Bispedømmerådets godkjenning bør også kreves ved låneopptak som innebærer overskridelse av en nærmere bestemt beløpsgrense for soknets samlede lånegjeld.

Med unntak for kirker foreslår ikke utvalget innført særskilte begrensninger i adgangen til avhendelse eller pantsetting av eiendom tilhørende et sokn. Utvalget mener imidlertid det bør settes forbud mot at et sokn skal kunne stille pant eller sikkerhet for andres gjeld.

Som i dag bør det ikke være adgang til å pantsette eller ta arrest eller utlegg i kirker, men mot øvrige midler som tilhører et sokn bør det være adgang for enkeltforfølgning. Utvalget mener videre at det ikke skal være adgang til å åpne gjeldsforhandling eller konkurs for et sokn. Utvalget foreslår her en gjeldsavvikling på linje med det som gjelder for kommunene etter kommuneloven § 57 .

Som i dag bør det settes et generelt forbud mot avhendelse av kirker, men utvalget mener at Kongen bør kunne samtykke i avhendelse dersom det foreligger særlige grunner for det. De begrensninger som gjelder for avhendelse av kirker, bør gjelde også ved stiftelse av langvarige bruksretter.

Utvalget foreslår ingen endring i gjeldende bestemmelser om soknekirkers eierforhold. Disse kirker bør som nå være soknets eiendom. I sammenheng med dette foreslår utvalget at en i lovgivningen likestiller soknekirker og kapell, både med hensyn til eiendomsforhold og økonomiske forhold for øvrig. Da det derfor i framtiden ikke lenger vil være noe rettslig skille mellom soknekirke og kapell, synes det heller ikke grunn til å holde fast ved disse betegnelsene. Det som i dag benevnes som soknekirke og kapell kan for framtiden entydig benevnes som kirke.

Ansvar for forvaltningen av kirkene og kirkenes formue, inntekter m.v., herunder lokale kirkefond, foreslås overført fra kommunestyret til vedkommende menighetsråd. For kirker i sameie mellom flere sokn bør ansvaret i utgangpunktet ligge hos fellesrådet.

Når det gjelder de økonomiske forhold omkring gravplasser, vises til pkt 1.3.6 nedenfor, jf også pkt 1.3.5 om økonomiske forhold vedrørende nye og eldre kirker.

Kapittel Sammen drag av utredningen
 1.3 Utredningens forslag
 1.3.4 Om stillinger og
 tjenestemannsrettslige forhold

Med den foreslåtte økonomiske nyordning for soknene, vil de lokalkirkelige stillinger for framtiden ikke lenger ha noen direkte tilknytning til kommunene. Det vil være vedkommende sokn som ut fra sin økonomiske situasjon i utgangspunktet bestemmer hvor mange og hvilke stillinger som skal finnes i soknet.

Utvalget mener imidlertid det er nødvendig at det i lov bestemmes hvilke stillinger som skal finnes i ethvert sokn. Disse lovpålagte stillinger mener utvalget bør være stilling for henholdsvis kirketjener, kirkeverge, klokker og organist, og det foreslås at det tilskuddsberettigede årstimetallet i vedkommende sokn fortrinnsvis skal fordeles på disse stillinger. For øvrig bør soknene stå fritt i å bestemme størrelsen av de lovpålagte stillinger, og til å fordele det eventuelt overskytende årstimetall på andre stillinger. Opprettelse av stillinger over en viss størrelse bør som nevnt likevel kreves godkjent av bispedømmerrådet.

Utvalget foretar en relativt detaljert grenseoppgang mellom de ulike stillingskategoriers ansvars- og arbeidsområde, men foreslår ingen vesentlige endringer i den tjenestedifferensiering som i dag er nedfelt. Når det imidlertid gjelder kirkevergestillingen, foreslår utvalget at denne får et noe annet arbeidsområde enn i dag. Kirkevergestillingen foreslås utformet som en stilling med oppgaver vesentlig av praktisk, økonomisk og administrativ art. Kirkevergen vil etter dette være menighetsrådets sekretær, og den daglige administrative leder av soknets virksomhet. Utvalget foreslår lovfestet en tilsvarende stilling knyttet til fellesrådet - også denne med tittel som kirkeverge - og med tilsvarende oppgaver (sekretær for fellesrådet og daglig leder av fellesrådets virksomhet).

Utvalget mener det bør arbeides med å tilrettelegge utdanningsveier og utdanningssystemer som gjør det mulig å se ulike kirkelige utdanningstilbud i sammenheng. Kvalifikasjonskrav for de enkelte stillinger bør gis av Kirkemøtet, om nødvendig med bindende virkning for de enkelte sokn. Kirkemøtet bør også ha myndighet til å fastsette normalinstrukser for de enkelte stillingskategorier. For øvrige er det utvalgets oppfatning at soknene bør gis stor selvstendighet som arbeidsgiver. Utvalget foreslår derfor at de enkelte sokn skal ha tilsetningsmyndighet overfor alle soknets tilsatte, foruten myndighet til å oppsi, fastsette stillingsinstrukser, gi permisjoner osv. Når det gjelder tilsetting av organist og soknediakon, og av prest og kateket i lokalt lønnet stilling, bør likevel tilsettingen godkjennes av biskopen. For domorganist bør bispedømmerrådet ha tilsettende myndighet, og også myndighet til å oppsi. Videre foreslår utvalget at biskopens uttalelse skal innhentes dersom det er aktuelt å gå til suspensjon, oppsigelse eller avskjed av en arbeidstaker. Vedkommende arbeidstaker bør dessuten ha anledning til å bringe et slikt vedtak inn for bispedømmerrådet, som bør ha myndighet til å omgjøre vedtaket.

For å sikre enhetlighet i soknenes personalforvaltning, bør det fastsettes et felles reglement for personalforvaltning i soknene.

Utvalget understreker at det må legges til rette for stillingskombinasjoner, både innen det enkelte sokn og mellom flere sokn. I tilfeller hvor det er aktuelt å opprette stillinger felles for flere sokn, foreslår utvalget at tilsetnings- og oppsigelsesmyndighet enten legges til fellesrådet eller til et særskilt utvalg bestående av representanter for de enkelte menighetsråd.

Tilsatte i soknene vil for framtiden ikke kunne sees som kommunale arbeidstakere, og de vil derfor heller ikke være omfattet av de tjenestemannsrettslige regler som gjelder spesielt for kommunale arbeidstakere. Dette gjelder også i forhold til de avtaler om lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for kommuneansatte. Samtidig vil alle soknets

tilsatte - enten de lønnes gjennom kommunale tilskudd eller ved soknets egne midler - ha den samme rettslige stilling.

Utvalget skisserer i denne sammenheng mulig ordninger for hvordan avtaler om lønns- og arbeidsvilkår for soknets tilsatte for framtiden kan komme i stand, og mener det bør være et mål å utvikle et forhandlingssystem for den lokalkirkelige sektor etter samme mønster som det en har i kommunal sektor. Dette krever opprettelse av en kirkelig arbeidsgiverorganisasjon som soknene står tilsluttet. For øvrig vil det trolig være nødvendig å samordne forhandlingen i kommunal og kirkelig sektor, da kommunene vil ha en økonomisk interesse i hvilke lønnsvilkår som avtales for soknets tilsatte. Generelt mener utvalget at en bør tilstrebe en viss likhet i de lønns- og arbeidsvilkår som tilbys henholdsvis arbeidstakere i kommunene og arbeidstakere i soknene.

Lokalt kirkelig tilsatte har i dag anledning til å stå tilsluttet Kommunal Landspensjonskasse. Denne ordningen forutsettes å bestå selv om kirkelig tilsatte ikke lenger vil kunne regnes som kommunale arbeidstakere.

Utvalget foreslår ikke lovregulert spørsmål om skyssgodtgjørelse ol til soknets tilsatte, heller ikke spørsmål om særskilt godtgjørelse til medlemmer av menighetsråd eller fellesråd.

Utvalget understreker at en også innen kirken må utvikle ordninger som sikrer de tilsatte medbestemmelse i saker som angår deres arbeidssituasjon. Utvalget foreslår derfor innført tjenestemannsrepresentasjon både i menighetsråd og fellesråd. Dessuten foreslår utvalget at det ved bestemmelse av vedkommende menighetsråd/fellesråd eller av flertallet av de tilsatte, skal kunne opprettes særskilte samarbeidsutvalg, bestående av representanter for vedkommende menighetsråd/fellesråd og de tilsatt. Samarbeidsutvalget bør inntil videre ikke gis besluttende myndighet, men skal kunne drøfte alle spørsmål av betydning for de tilsatte.

Utvalget mener det fortsatt må stilles et generelt krav om at tilsatte i kirken skal være medlem av Den norske kirke, men foreslår her innført en uttrykkelig dispensasjonsadgang. For soknets tilsatte bør myndigheten til å dispensere fra medlemskravet legges til biskopen. For øvrige tilsatte i kirken bør det være Kongen som eventuelt dispenserer fra kravet.

Kapittel Sammendrag av utredningen

1.3 Utredningens forslag

1.3.5 Ny og eldre kirkebygg

Det er i dag kommunene som etter kirkeloven har det økonomiske ansvar for oppføring av nye kirker, herunder byggherreansvaret. Antallet nybygde kirker har de siste årene vist en markert synkende tendens, samtidig som behovet for nye kirker fortsatt er stort, særlig i områder med stor befolkningsvekst. Dersom en i rimelig grad skal kunne imøtekomme behovet for nye kirker i årene framover, mener utvalget det er nødvendig å gi nye regler bl.a. om finansieringen av kirker. Utvalget tar derfor opp forslag om et nytt finansieringssystem for kirker, der stat og kommune yter investeringstilskudd på grunnlag av sentralt fastsatte kostnads- og arealnormer, relatert til standard romprogram for større og mindre kirker. Statens andel foreslås satt til minst 40 % av et kirkebyggs normerte kostnad. Resterende andel forutsettes dekket av kommunene. Når staten har godkjent et nytt kirkebyggprosjekt som tilskuddsberettiget og gitt tilsagn om statstilskudd, mener utvalget det må stilles krav om at vedkommende kommune skal ha oppfylt sin tilskuddsforpliktelse senest tre år etter at beslutningen om offentlig finansiering er tatt. Kommunen bør da ha fortrinnsrett til lån i Opplysningsvesenets fond. Utvelgelse av nye kirkebyggprosjekter vil etter dette skje sentralt på grunnlag av lokale, regionale og sentrale prioritetsoversikter.

Utvalget foreslår at den årlige statlige bevilgningen til nye kirker settes til 40 mill kr Som vil gjøre det mulig å bygge ca. 5 kirker årlig.

Den statlige bevilgningen forutsettes regulert i takt med prisutviklingen.

Utvalget mener at det fortsatt må stilles krav om at det skal finnes kirke i alle sokn, men etter utvalgets forslag vil det ikke lenger være krav om at et område skilles ut som sokn for at det i dette området skal kunne bygges kirke med offentlig finansiering. Utvelgelse av nye kirkebygg med offentlig finansiering bør i framtiden skje ut fra en konkret vurdering av behovet for kirke på vedkommende sted. Der det er hensiktsmessig å skille ut et område som nytt sokn - og hvor det ikke finnes kirke - bør dette kunne skje uten at det er endelig avklart når ny kirke kan oppføres.

Byggherreansvaret ved oppføring av kirker foreslås lagt til soknene, slik at kirkebygging for framtiden vil skje i regi av vedkommende menighetsråd eller fellesråd. Som følge av dette understreker utvalget at det på bispedømmeplan må opprettes et særskilt sakkyndig organ i kirkebyggsaker.

Når det gjelder bestemmelser som nærmere regulerer kirkenes størrelse og utforming, mener utvalget at disse bør utformes mer i samsvar med de krav som det i vår tid er naturlig å stille til et kirkebygg. Nye kirker bør således ikke bare gi rom for de liturgiske ordnede samlinger, men også for andre funksjoner som springer ut av menighetens liv og virksomhet. Her som ellers har utvalget lagt til grunn at en for framtiden ikke skjeller mellom ulike typer kirker (soknekirke/kapell).

Utvalget foreslår at nye kirker skal ha en størrelse som sikrer at antallet sitteplasser i kirkerommet skal være fra 200 opp til 500. Innenfor disse grenseverdiene foreslås det at kirkerommet skal ha et antall sitteplasser som svarer til en tiendedel av den norske kirkes medlemmer i soknet. Kongen bør imidlertid i særlige tilfeller kunne dispensere fra disse kravene.

Utvalget foreslår at det fra Opplysningsvesenets fond ikke bare gis adgang til å gi lån til oppføring og ombygging av kirker. Fra Opplysningsvesenets fond bør det også gis tilskudd til disse formål, i første rekke til ombygging av kirker. Utvalget foreslår at det også over statsbudsjettet avsettes midler til ombygging av kirker.

Utgifter til restaurering og utbedring av middelalderkirker bør for framtiden være et statlig ansvar. Å holde middelalderkirker i hevd bør være en nasjonal og ikke som nå en kommunal oppgave. Utvalget foreslår videre at det foretas et representativt utvalg av eldre kirker, underlagt de krav som i dag stilles til fredede eller antikvarisk verdifulle kulturminner. For de øvrige eldre kirker mener utvalget at det bør åpnes for en relativ fri adgang til bygningsmessige eller andre forandringer.

Kapittel Sammendrag av utredningen

1.3 Utredningens forslag

1.3.6 Anlegg og drift av gravplasser

Det finnes i dag ingen samlet lov som regulerer de ulike sider ved begravelsesvesenet. Lovgivningen er spredt på forskjellige lover som er blitt til under ulike historiske betingelser og som har en til dels svært gammel opprinnelse. Lovgivningen og regelverket på dette området i dag vurderes av utvalget som mangelfullt og delvis foreldet.

Utvalget har funnet det nødvendig å foreta en samlet revisjon av de lover og bestemmelser som gjelder på området. Utvalget legger her fram forslag til en ny lov om gravplasser og gravferd, som forutsettes supplert med sentrale forskrifter.

Med en ny lov om gravplasser og gravferd, sammen med utfyllende forskrifter, vil det være lagt til rette for enhetlige regler omkring alle sider ved anlegg og drift av landets gravplasser. Det gjelder de praktiske og tekniske krav som må stilles til gravplassene, regler om gravlegging, om behandling av urner og kister, om myndighets- og ansvarsforhold, om regler for feste av grav mm.

Som følge av utvalgets forslag om en rettslig selvstendigjøring av den lokale kirkeforvaltning i forhold til den kommunale forvaltning, er det nødvendig å endre gjeldende forvaltningsordning på området. I dag ligger forvaltningsansvaret for gravplassene dels til kommunale organer, dels til kirkelige organer (fellesråd/menighetsråd). I spørsmålet om det framtidige forvaltningsansvar for landets gravplasser, har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

Utvalgets flertall foreslår at forvaltningsansvaret, dvs Den praktiske drift og administrasjon av gravplassene, legges til kommunene, men mener det følger av gravplassenes egenart og den historiske og fortsatt sterke tilknytning gravplassene har til Den norske kirke, at gravplassene må underlegges et kirkelig tilsyn. Det kirkelige tilsynet foreslås ivaretatt av fellesrådet i vedkommende kommune, som vil ha rett og plikt til å påse at gravplassene forvaltes i samsvar med de regler som gjelder og under hensyn til gravplassenes egenart.

Utvalgets flertall foreslår videre at det i hver kommune skal opprettes et kommunalt gravplastyre, og at det i hver kommune skal finnes en gravplassjef. Fylkesmannen foreslås innført som overordnet myndighet på regionalt plan, med Kirkedepartementet som det øverste sentraladministrative organ. Fellesrådet foreslås gitt en lovfestet klageadgang til fylkesmannen over gravplastyrets avgjørelser, og det foreslås at fylkesmannens avgjørelse om godkjenning av lokale vedtekter skal kunne påklages både av kommunestyret og fellesrådet til Kirkedepartementet.

Arbeidstakere med oppgaver i tilknytning til gravplassdriften vil etter flertallets forslag være kommunale og ikke kirkelige arbeidstakere.

Mindretallet i utvalget mener som flertallet at gravplassenes historiske og fortsatt nære tilknytning til Den norske kirke bør bevares også i framtiden, men mener det følger av dette og gravplassenes egenart, at ikke bare tilsynet men også forvaltningsansvaret bør ligge hos kirkelige organer. Mindretallet foreslår derfor at forvaltningen av gravplassene legges inn under Den norske kirke. Den kirkelige forvaltning av gravplassene i en kommune foreslås ivaretatt av fellesrådet, som vil være gravplassenes sentrale styringsorgan, og med arbeidsgivermyndighet overfor arbeidstakere med oppgaver knyttet til gravplassenes drift og forvaltning. Disse arbeidstakerne vil da ha den samme rettslige stilling som andre lokalt kirkelig tilsatte. Gravplassenes utgifter, herunder fellesrådets administrasjonsutgifter på området, foreslås dekket ved tilskudd fra vedkommende kommune, i hovedsak etter de regler som foreslås for kirkenes vedkommende.

Utvalget tar ikke opp forslag om endringer i eksisterende gravplassers eiendomsforhold. En framtidig forvaltningsordning for gravplassene i samsvar med flertallets forslag må imidlertid antas å medføre at nye gravplasser som heretter anlegges vil tilhøre vedkommende kommune.

Utvalget har lagt til grunn at registrerte trossamfunn utenfor Den norske kirke som nå skal ha anledning til å anlegge egne gravplasser, men mener at også disse bør underlegges offentlig tilsyn. Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall i spørsmålet om det skal settes et generelt forbud mot anlegg av særlige, private gravplasser.

I dag er det et lovbestemt vilkår at gravplassene skal vigsles før de tas i bruk. Utvalget foreslår at dette endres ved at de enkelte trossamfunn i stedet gis lovfestet rett til å vigsle gravplass eller deler av denne. Utvalget peker i denne forbindelse på behovet for en endret vigslingsliturgi og en endret gravferdsliturgi for Den norske kirke.

Kapittel	Sammendrag av utredningen
1.3	Utredningens forslag
1.3.7	Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er ikke mulig å foreta en fullstendig beregning av de økonomiske konsekvenser for kommunene og soknene av utvalgets forslag. Den enkelte kommune - og det enkelte sokn - vil imidlertid ved egne beregninger selv kunne få tall for de økonomiske virkningene. Generelt må det antas at det fra kommune til kommune vil variere om utvalgets forslag vil innebære økte utgifter i forhold til i dag, i første rekke fordi mange kommuner i dag yter mer til kirkelige formål enn det de er lovmessig forpliktet til.

Så langt det har vært mulig ut fra tilgjengelig statistikk, har utvalget beregnet virkningene av det særskilte tilskuddssystemet mellom kommune og sokn, jf pkt 1.3.3, for hver kommune, for hvert sokn og for hele landet. Utvalget har dessuten gjort et anslag over de samlede økonomiske konsekvensene for kommunene, og sammenholdt dette med hva kommunene i dag samlet bevilger til kirkelige formål. De anslag utvalget har gjort, indikerer at det utgiftsnivå som følger av utvalgets forslag ligger nær det utgiftsnivå en har i dag.

Utvalget kan ikke se det er aktuelt å ta opp spørsmålet om å øke de statlige overføringene til kommunene som følge av utvalgets forslag.

Etter utvalgets oppfatning bør det overveies å legge det økonomiske ansvar for alle lokale kirkelige stillinger til soknene. I dag har staten lønnsansvar for menighetsprester, kateketer og delvis også for soknediakoner. For å sikre større likhet i fordelingen av den offentlige ressursinnsats overfor den lokale kirke, og for å oppnå enhetlighet i tjenestemannsrettslige forhold, bør det etter utvalgets mening være et mål at alle lokale kirkelige stillinger underlegges de samme finansielle ordninger. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å ta opp konkret forslag om dette, men forutsetter at det arbeides videre med dette spørsmålet i lys av de erfaringer en vinner med nyordningen av soknenes økonomi og av utviklingen av den lokalkirkelige stillingsstrukturen.

Som det ellers framgår, foreslår utvalget en viss endring i den gjeldende økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på det kirkelige området. Det foreslås at staten gir tilskudd til oppføring av kirker, delvis også til ombygging av kirker, og at staten bærer utgiftene til restaurering og utbedring av middelalderkirker. Prestenes kontorholdsutgifter foreslås dekket av de kommunale tilskudd til soknene, mens prestenes skyssutgifter og utgifter til boligtelefon foreslås dekket av staten. Til sokn hvor prostene har kontor, foreslås det gitt et statlig lønns- og kontorholdstilskudd.

Utvalget foreslår at ordningen med stiftsdireksjoner i hvert bispedømme avvikles, og at oppgaver og myndighet som stiftsdireksjonene i dag har, legges til biskop, bispedømmeråd eller fylkesmann. I sammenheng med at biskop og bispedømmeråd vil få økte oppgaver overfor den lokalkirkelige forvaltning, mener utvalget at biskopenes og bispedømmerådernes administrative ressurser må styrkes og samles i en felles administrasjon.

Kirkemøtet vil etter utvalgets forslag få flere oppgaver og en utvidet myndighet. I denne sammenheng vil det trolig være behov for å styrke Kirkerådets sekretariat.

Kirke- og undervisningsdepartementet vil også få nye oppgaver i forhold til den lokalkirkelige forvaltning, i første rekke i tilknytning til de økonomiske ordninger som foreslås innført mellom kommune og sokn. Bl.a. vil departementet kontinuerlig måtte tilrettelegge og følge opp de vedtak som regulerer kommunenes økonomiske forpliktelser overfor soknene. Samtidig mener utvalget at en rekke oppgaver som i dag ivaretas av departementet, bør kunne delegeres til bispedømmeadministrasjonene.

Kommunenes økonomiske forpliktelser overfor den lokale kirke vil etter utvalgets forslag i stor grad være knyttet til antallet medlemmer av Den norske kirke i det enkelte sokn. Det følger av dette at en må etablere et medlemsregister for Den norske kirke som gjør det mulig å angi medlemstallet på soknenivå.

Sammendrag av utredningen

1.3 Utredningens forslag

1.3.8 Lovmessige konsekvenser

De fleste av utvalgets forslag er formet som endringer i eller tilføyelser til lov 26. april 1953 nr 1 om Den norske kirkes ordning. Denne lov vil etter utvalgets forslag - i enda større grad enn i dag - framstå som den sentrale lov på kirkerettens område.

I tillegg legger utvalget fram utkast til ny lov om gravplasser og gravferd.

Utvalget foreslår at følgende lover og forordninger oppheves:

- Forordning om Begravelser 7. november 1682.
- Danmarks og Norges Kirkeritual 25. juli 1685 IX. Cap. Om Lig og Begravelse.
- Lov 3. august 1897 nr 1 om Kirker og Kirkegaarde.
- Lov 3. mai 1913 om likbrænding.
- Lov 5. april 1963 nr 1 om klokkere.
- Lov 16. juni 1967 nr 2 om organister.
- Lov 19. juni 1969 nr 50 om katekettjeneste.
- Lov 31. mai 1985 nr 40 om diakontjeneste i Den norske kirke.

Dessuten foreslås endringer i følgende lover:

- Lov 15. august 1911 nr 1 om konfirmantforberedelse og konfirmation.
 - Lov 5. april 1957 nr 1 om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m.v.
 - Lov 23. oktober 1959 om oreigning av fast eignedom.
 - Lov 13. juni 1969 nr 25 om trudemssamfunn og ymist anna.
 - Plan- og bygningslov 14. juni 1985.
-