

Høringsnotat 2. september 2014

# Staten og Den norske kirke – et tydelig skille

Høringsfrist 1. november 2014



KULTURDEPARTEMENTET

Høringsnotat 2. september 2014

# Staten og Den norske kirke – et tydelig skille

Høringsfrist 1. november 2014



KULTURDEPARTEMENTET



Til høringsinstansene  
ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

14/2218-

02.09.2014

### Staten og Den norske kirke – et tydelig skille. Høring

Vedlagte høringsnotat ”Staten og Den norske kirke – et tydelig skille” sendes med dette på bred høring i Den norske kirke og til andre berørte instanser.

Forslagene som tas opp i høringsnotatet, representerer en viktig endring i forholdet mellom staten og Den norske kirke. Vi håper høringsinstansene har anledning til å sette seg inn i saken og gi synspunkter til departementet som grunnlag for vår videre saksbehandling.

Høringsfristen er 1. november 2014.

Høringsnotatet er på godt over 100 sider og inneholder konkrete forslag til endringer i kirkeloven. Hovedspørsmålene knytter seg til etablering av Den norske kirke som eget rettssubjekt og overføring av arbeidsgiveransvaret for prester og ansatte ved bispedømmerrådenes og Kirkerådets administrasjon til Den norske kirke.

Departementet har utarbeidet et eget hefte med oversikt over viktige spørsmål som tas opp i høringsnotatet. Dette vil egne seg for de som ønsker en mer kortfattet sammenstilling av problemstillingene. Både høringsnotatet (V-0971) og oversiktsheftet (V-0970) kan bestilles via nettsidene på regjeringen.no, [bestilling av publikasjoner](#).

Dokumentene er også tilgjengelig på departementets hjemmeside: regjeringen.no, Kulturdepartementet, [Høringer](#).

For mer informasjon om utviklingen i forholdet mellom stat og kirke, se [tidslinjen](#) på våre nettsider på regjeringen.no/Kulturdepartementet under temaet Kirke - Stat og Kirke. Eventuelle spørsmål til høringen kan sendes til: [inle@kud.dep.no](mailto:inle@kud.dep.no) Spørsmålene vil bli besvart direkte og lagt ut (anonymt) på nettsiden dersom det også kan ha interesse for andre.

Med hilsen

Ingrid Vad Nilsen (e.f.)  
ekspedisjonssjef

Thom M. Rafoss  
avdelingsdirektør

## Høringsinstanser

Departementene

Menighetsrådene

De kirkelige fellesrådene

Bispedømmerådene

Biskopene

Kirkerådet

Opplysningsvesenets fond

Svalbard kirke

Nidaros domkirkes restaureringsarbeider

Sjømannskirken

Stiftelsen Kirkeforskning

Det praktisk-teologiske seminar

Kirkelig utdanningscenter i nord (KUN)

Det teologiske fakultet ved Universitetet i Oslo

Det teologiske Menighetsfakultet

Misjonshøgskolen

Riksantikvaren

Riksarkivaren

KA- Kirkelig arbeidsgiver - og interesseorganisasjon

KS - Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon

Den norske kirkes presteforening

Fagforbundet teOLOgene c/o Fagforbundet Oslo

Fagforbundet – Kirke- og gravferdsansatte

Fagforbundet, Seksjon Kirke, kultur og oppvekst

NTL – Norsk Tjenestemannslag

Kirkeansatte

Delta

Kateketforeningen, Kirkelig undervisningsforbund

Det norske Diakonforbund

MFO – Musikernes fellesorganisasjon

Utdanningsforbundet

Forskerforbundet

Akademikerforbundet

Parat

STAFO

Samfunnsviternes fagforening

Norges Juristforbund

Norsk Lektorlag

Econa

Norsk kvinnelig teologforening

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
Norges Kristne Råd  
Den katolske kirke  
Islamsk råd Norge  
Human-Etisk Forbund

Riksrevisjonen



# INNHOOLD

DEL I INNLEDNING, SAMMENDRAG OG BAKGRUNN .....	8
<b>1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG</b> .....	8
<b>1.1 Innledning</b> .....	8
1.1.1 Grunnlaget for en selvstendigjøring av kirken.....	8
1.1.2 Forvaltningsreform for et tydelig skille mellom staten og kirken .....	9
<b>1.2 Sammendrag</b> .....	10
1.2.1 Hovedspørsmålene.....	10
1.2.2 Høringsnotatets del II .....	11
1.2.3 Høringsnotatets del III-V.....	12
1.2.4 Lovforslagene .....	13
<b>2. BAKGRUNN</b> .....	13
<b>2.1 Den retthistoriske utviklingen av kirken i Norge</b> .....	13
2.1.1 Rikssamling og kristning .....	13
2.1.2 Reformasjonen, eneveldet og Kongen som kirkestyre .....	14
2.1.3 Reformert i kommune og kirke .....	14
2.1.4 Stat og kirke .....	15
<b>2.2 Den norske kirke som trossamfunn</b> .....	16
<b>2.3 Den norske kirke – Norges folkekirke</b> .....	17
<b>2.4 Kirkelig forfatningsreform og kirkeforliket 2008–2013</b> .....	17
<b>2.5 Kirkemøtets vedtak i 2013</b> .....	18
<b>2.6 Forslaget om en kirkelig forvaltningsreform</b> .....	19
<b>2.7 Veien videre</b> .....	19
DEL II KIRKENS RETTSLIGE FORHOLD.....	21
<b>3. DEN NORSKE KIRKES RETTSLIGE HANDLEEVNE</b> .....	21
<b>3.1 Lovforslagene – formål og forutsetninger</b> .....	21
<b>3.2 Soknets rettslige selvstendighet – gjeldende rett</b> .....	22
<b>3.3 Den norske kirke som rettssubjekt. Lovforslag</b> .....	22
<b>3.4 Kirkemøtet. Lovforslag</b> .....	24
<b>3.5 Kirkerådet. Lovforslag</b> .....	26
<b>3.6 Bispedømmerådet. Lovforslag</b> .....	26



3.7	Biskopen.....	27
3.8	Sammendrag.....	28
4.	<b>DEN NORSKE KIRKE SOM ARBEIDSGIVER</b> .....	28
4.1	Gjeldende bestemmelser .....	28
4.2	Overføring av arbeidsgivermyndighet fra staten til kirken .....	29
4.3	Myndighet til å inngå tariffavtaler. Lovforslag .....	29
4.4	Tjenestemannsrettslige spørsmål ved virksomhetsoverdragelse .....	30
4.4.1	Generelt om virksomhetsoverdragelse .....	30
4.4.2	Reservasjonsretten.....	31
4.4.3	Særlige forhold for embetsmenn .....	31
4.4.4	Tariffavtaler .....	32
4.4.5	Medbestemmelse.....	32
5.	<b>SPØRSMÅLET OM SÆRSKILT LOVREGULERING AV PRESTENES OG BISKOPENES TJENESTE</b> .....	33
5.1	Bakgrunn.....	33
5.2	Regulering av prestenes tjeneste .....	34
5.2.1	Soknets rett til å bli betjent av prest. Lovforslag.....	34
5.2.2	Prestetjenestens uavhengighet. Lovforslag.....	34
5.2.3	Praktisk-teologisk utdanning .....	36
5.3	Regulering av biskopenes og prostenes tjeneste .....	36
5.3.1	Utgangspunkter .....	36
5.3.2	Biskopen som organ .....	36
5.3.3	Biskopenes uavhengighet.....	37
6.	<b>REGLER OM KLAGE</b> .....	38
6.1	Innledning .....	38
6.2	Mindretallsklage ved tilsetting m.m. ....	38
6.3	Klage på vedtak etter offentliglova.....	39
6.4	Klage på valg .....	39
6.5	Klage vedrørende bruk av kirke .....	39
6.6	Områder hvor det kan være behov for særskilt klageordning.....	39
6.6.1	Dispensasjon fra krav om medlemskap.....	39
6.6.2	Disiplinærvettak.....	40
6.6.3	Vettak om tap av presterettigheter.....	40

6.6.4	Klage på biskopen .....	40
6.7	Klagenemnd for Den norske kirke. Lovforslag .....	41
7.	<b>ANDRE FORSLAG TIL ENDRINGER I KIRKELOVEN. Lovforslag</b> .....	42
7.1	Innledning .....	42
7.2	Kirkebokføring og medlemsregistrering .....	43
7.3	Kirkelig manntall .....	44
7.4	Bestemmelser om soknets organer .....	45
7.5	Ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter .....	45
7.6	Kirkelig inndeling og bestemmelser om kirkebygg .....	46
7.7	Den norske kirkes lærenemnd og særskilte regler for statens behandling av saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære .....	47
7.8	Øvrige endringer .....	48
DEL III KIRKENS ØKONOMISKE STILLING OG GRUNNLAG ved utskilling fra staten .....		50
8.	<b>KIRKENS FINANSIERINGSORDNINGER I DAG</b> .....	50
8.1	Offentlig finansiering over kommunebudsjettene og statsbudsjettet .....	50
8.2	Opplysningsvesenets fond .....	50
8.3	Gaveinntekter .....	51
9.	<b>OMLEGGING TIL RAMMETILSKUDD FRA STATEN TIL EN FRISTILT KIRKE</b> .....	51
9.1	Videreføring av kirkens finansieringsordning over offentlige budsjetter .....	51
9.2	Omlægging til rammetilskudd .....	51
9.3	Statlige rammetilskudd .....	52
9.4	Ett eller flere rammetilskudd .....	53
9.4.1	Innledning .....	53
9.4.2	Ulike syn på innretningen av rammetilskudd .....	54
9.4.3	Vilkår for bruken .....	54
9.5	Statens budsjetteringsgrunnlag. Lovforslag .....	55
9.6	Kirkens egeninntekter .....	56
9.7	Opplysningsvesenets fond .....	56
9.7.1	Tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til Den norske kirke .....	56
9.7.2	Fondets tilknytning til staten og spørsmålet om det underliggende eierskapet .....	57
9.8	Den norske kirkes landsfond .....	58

9.9	Svalbard kirke .....	59
10.	<b>KIRKEMØTET SOM TILSKUDDSMOTTAKER .....</b>	<b>60</b>
10.1	Rekkevidden av Kirkemøtets budsjettmyndighet i en kirke fristilt fra staten.....	60
10.2	Budsjettreglement for Kirkemøtet.....	60
10.3	Budsjettfordelingen i det nye rettssubjektet for kirken.....	61
10.4	Fullstendighetsprinsippet og bruken av stiftelser .....	61
11.	<b>ØKONOMIFORVALTNINGEN .....</b>	<b>62</b>
11.1	Kirkerådets ansvar .....	62
11.2	Kontrollutvalg .....	62
11.3	Økonomiregelverk. Lovforslag .....	62
11.4	Regnskap, regnskapsavleggelse og årsrapport. Lovforslag .....	63
11.5	Revisjon.....	64
11.6	Regelverket for offentlige anskaffelser.....	64
11.7	Avtalefrihet, tariffspørsmål og administrative bestemmelser.....	65
11.8	Betalingsvansker, konkursvern .....	65
12.	<b>ADMINISTRATIVE FELLESYSTEMER FOR ØKONOMI, REGNSKAP OG PERSONAL.....</b>	<b>66</b>
13.	<b>PENSJONSORDNINGEN I EN FRISTILT KIRKE .....</b>	<b>66</b>
13.1	Innledning .....	66
13.2	Pensjonsreformen .....	67
13.3	Offentlige tjenestepensjonsordninger og innskuddsbaserte ordninger .....	68
13.4	Overgangsordninger for Den norske kirke.....	70
13.4.1	Videreføring av medlemskap i Statens pensjonskasse .....	70
13.4.2	Avtalefestet pensjon (AFP) gjennom Statens pensjonskasse .....	71
13.5	Budsjettmessige og økonomiske forutsetninger .....	72
13.6	Kirkens framtidige valg av pensjonsordninger .....	72
14.	<b>MYNDIGHETEN TIL Å FASTSETTE BUDSJETT- OG REGNSKAPSORDNINGEN FOR MENIGHETS RÅDENE OG DE KIRKELIGE FELLESRÅDENE .....</b>	<b>73</b>
14.1	Forskrift om økonomiforvaltningen i soknene .....	73
14.2	Regnskaps- og tjenestetatistikk.....	73
15.	<b>ÅPNINGSBALANSE OG EGENKAPITAL .....</b>	<b>74</b>

15.1	<b>Innledning</b> .....	74
15.2	<b>Generelt om egenkapital</b> .....	74
15.3	<b>Egenkapitalbehovet for en selvstendigjort kirke</b> .....	75
15.3.1	Behovet for tilførsel av egenkapital .....	75
15.3.2	Hensynet til kostnadsstruktur og egenart .....	76
15.3.3	Hensynet til risiko .....	76
15.3.4	Midler til omstilling.....	78
15.4	<b>Investeringer og lån</b> .....	78
15.4.1	Investeringer.....	78
15.4.2	Adgangen til låneopptak. Lovforslag .....	79
15.5	<b>Pensjonskostnader og pensjonsforpliktelser. Balanseføring</b> .....	80
DEL IV SKATTE- OG AVGIFTSPØRSMÅL .....		82
16.	<b>MERVERDIavgift</b> .....	82
16.1	<b>Lov om merverdiavgift</b> .....	82
16.2	<b>Kompensasjonsordningen i kommunesektoren</b> .....	82
16.3	<b>Kompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner</b> .....	83
16.4	<b>Departementets vurderinger</b> .....	83
17.	<b>SKATT</b> .....	84
17.1	<b>Inntekts- og formuesskatt</b> .....	85
17.2	<b>Eiendomsskatt</b> .....	85
17.3	<b>Innsamlede midler og skattefradrag for gaver</b> .....	85
18.	<b>Arbeidsgiveravgiften</b> .....	86
18.1	<b>Arbeidsgiveravgift av pensjonsinnskudd</b> .....	86
18.2	<b>Avgiftssatser</b> .....	86
DEL V ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER VED EN UTSKILLING .....		86
19.	<b>ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER</b> .....	87
19.1	<b>Generelt</b> .....	87
19.2	<b>Økonomi- og personalforvaltningen</b> .....	87
19.3	<b>Andre administrative og budsjettmessige konsekvenser</b> .....	88
19.4	<b>Kontrollutvalg</b> .....	89

<b>19.5</b>	<b>Den norske kirkes klagenemnd .....</b>	<b>89</b>
<b>19.6</b>	<b>Kirkerådets sammensetning.....</b>	<b>89</b>
<b>19.7</b>	<b>Erstatningsansvaret og selvassurandørprinsippet .....</b>	<b>89</b>
<b>19.8</b>	<b>Investeringsmidler .....</b>	<b>90</b>
<b>19.9</b>	<b>Pensjonskostnader og pensjonsforpliktelser .....</b>	<b>90</b>
<b>19.10</b>	<b>Egenkapital .....</b>	<b>90</b>
<b>VEDLEGG</b>	<b>KIRKELOVEN MED FORSLAG TIL ENDRINGER .....</b>	<b>91</b>

### 1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

#### 1.1 INNLEDNING

##### 1.1.1 GRUNNLAGET FOR EN SELVSTENDIGGJØRING AV KIRKEN

Bestemmelsene i Grunnloven som har regulert kirkeordningen, ble endret 21. mai 2012. Grunnlaget for denne *forfatningsreformen* ble lagt ved en politisk avtale mellom alle partiene på Stortinget i 2008 om statskirkeordningen. Avtalen blir gjerne omtalt som *kirkeforliket*.

Grunnlovsendringene innebar bl.a. at Kongens overordnede rolle i kirkeordningen og overfor prestene ('geistligheten') ble avviklet. Kongens særskilte myndighet som kirkestyre har røtter tilbake til reformasjonen i 1537 og enevoldstiden 1660–1814. Grunnloven fra 1814 videreførte mange av de bestemmelsene om Kongens særlige myndighet på kirkens område som var utviklet i århundrene før. Bestemmelsene om Kongens myndighet har langt på vei vært i behold fram til 2012.

Som følge av grunnlovsendringene i 2012 blir biskoper og proster nå tilsatt av kirkelig valgte organer, ikke av Kongen. Bestemmelsene om kirkelig statsråd er falt bort, og det er ikke lenger noe krav om at statsråden som har ansvar for kirkesaker må være medlem av Den norske kirke. Staten har etter disse endringene ikke lenger en offentlig religion, men landet har en folkekirke som etter Grunnloven § 16 skal understøttes av staten. Staten skal understøtte alle tros- og livssynssamfunn "på lik linje" som det heter i Grunnloven § 16:

"Alle innbyggere i riket har fri religionsutøvelse. Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov. Alle tros- og livssynssamfunn skal understøttes på lik linje."

Grunnlovsendringene føyer seg inn i en lang prosess der det over en periode på mer enn hundre år er blitt gjennomført reformer i kirkeordningen. Stadig flere oppgaver og mer ansvar er overført fra statlige og kommunale organer til kirkelige organer. Reformene har gitt kirkelige organer større rettslig og økonomisk selvstendighet.

Med grunnlovsendringene i 2012 ble det åpnet for en videre selvstendigjøring av Den norske kirke.

I april 2013 gjorde Kirkemøtet følgende vedtak:

Kirkemøtet ber regjering og Storting om at det så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke.

Kirkemøtet ber regjering og Storting om at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for preste-tjenesten overdras til dette rettssubjektet. De nasjonale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer.

Kirkemøtet framholdt at målet på sikt er en kortfattet rammelov for Den norske kirke.

Regjeringen har i sin politiske plattform (Sundvolden-erklæringen) høsten 2013 uttalt:

”Både samfunnet, kirken og staten er best tjent med et tydelig skille mellom kirke og stat. Regjeringen legger vekt på at Den norske kirke er av stor betydning for mange nordmenn, og vil føre en politikk som sørger for at kirken opprettholder statusen som en folkekirke for alle.”

Ved grunnlovsendringene i 2012, Kirkemøtets vedtak i 2013 og Sundvolden-erklæringen foreligger det nå et rettslig, kirkelig og politisk grunnlag for å foreslå et tydelig skille mellom staten og Den norske kirke.

Av Regjeringens politiske plattform framgår det også at Regjeringen vil

- utarbeide en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn
- basere de økonomiske tilskuddene til tros- og livssynsamfunn på prinsippet om økonomisk likebehandling

De endringene i kirkeloven som nå foreslås, representerer et tydelig skille mellom staten og kirken. Endringene kommer også i møte Kirkemøtets vedtak i 2013. Mer omfattende endringer i lovgivningen for kirken vil bli tatt opp i sammenheng med utarbeidelsen av en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn. Målet er at denne loven kan være en lov om alle tros- og livssynsamfunn hvor også en rammelovgivning for Den norske kirke inngår. Departementet ser en slik skrittvis utvikling av kirkeordningen som viktig for å sikre kontinuitet og stabilitet. Departementet mener en skrittvis utvikling er viktig også for å oppnå bred kirkelig og politisk oppslutning om endringene, noe departementet ser som et mål for kirkepolitikken.

---

### 1.1.2 FORVALTNINGSREFORM FOR ET TYDELIG SKILLE MELLOM STATEN OG KIRKEN

Departementet legger med dette fram et høringsnotat med forslag om en kirkelig forvaltningsreform, i tråd med Sundvolden-erklæringen og Kirkemøtets vedtak i 2013. For å sikre gode involveringsprosesser, brede flertall, kontinuitet og fortsatt skrittvis utvikling er det lagt følgende forutsetninger til grunn for forslaget:

- Grunnlovsbestemmelsene om Den norske kirke skal ligge fast.
- Kommunenes ansvar for den lokale kirkes økonomi skal videreføres.
- Soknenes rettslige selvstendighet skal videreføres.
- Statens finansieringsoppgaver overfor kirken skal videreføres.

Departementet har videre lagt til grunn at det rettslige grunnlaget for reformen gjennomføres ved endringer i kirkeloven (lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke).

Formålet er å sette kirken i stand til, på eget grunnlag, å ivareta sin oppgave som folkekirke. Den foreslåtte reformen er i tråd med anmodningen fra Kirkemøtet 2013.

Forslaget til lovendringene gjør kirken rettslig selvstendig. Med dette menes at det dannes et eget rettssubjekt for Den norske kirke som kan opptre og handle på et selvstendig rettslig grunnlag. Det nye rettssubjektet vil etter forslaget omfatte de kirkelige virksomhetene og organene som i dag er en del av staten, dvs. prestedtjenesten, biskopene, bispedømmerådene, Kirkerådet og Bispemøtet, som dermed ikke lenger vil være statlige virksomheter. Virksomhetene og de kirkelig tilsatte som i dag er statstjenestemenn, enten det er prester eller tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjoner, foreslås overført til den selvstendiggjorte kirken, i form av en virksomhetsoverdragelse. Statens ansvar som arbeidsgiver for disse, vil da opphøre. Det nye rettssubjektet for kirken vil være den nye arbeidsgiveren.

Departementet foreslår at statens finansieringsoppgaver overfor prestedtjenesten og de nasjonale og regionale kirkelige organene fortsetter som før, men i form av rammetilskudd til formålene, dvs. at bevilgningene ikke spesifiseres eller fordeles på enkeltformål, men gis som ramme- eller blokktilskudd til kirken.

Departementets forslag til endringer i kirkeloven vil gi det vesentlige grunnlaget for en rettslig selvstendigjøring av kirken og for det nye rettssubjektets økonomiske stilling.

Ved dannelsen av et nytt rettssubjekt for Den norske kirke vil betegnelsen *Den norske kirke* bli brukt med ulike betydninger, også i dette høringsnotatet, avhengig av hvilken sammenheng betegnelsen opptrer i. Dels vil *Den norske kirke* betegne kirken som helhet, hvor soknene (kirkens menigheter) er inkludert, dels vil navnet betegne det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Denne flertydigheten er neppe til å unngå når selvstendigheten til soknene foreslås videreført. Etter departementets syn leder flertydigheten likevel ikke til noen uklarhet av slik karakter at den vil skape praktiske eller rettslige problemer av betydning.

I høringsnotatet gjør departementet rede for sine forslag til endringer, med en gjennomgang av de rettslige, økonomiske og administrative virkningene.

På bakgrunn av høringen er det departementets mål å legge saken fram for Kirkemøtet 2015 til uttalelse, med etterfølgende lovproposisjon til Stortinget. Slik departementet ser det, vil 2017 være tidligst mulige tidspunkt for iverksetting av lovendringene og virksomhetsoverdragelsen.

---

## 1.2 SAMMENDRAG

---

### 1.2.1 HOVEDSPØRSMÅLENE

Hovedsaken i departementets forslag er at Den norske kirke gjennom lov får en rettslig selvstendig handleevne, slik de enkelte soknene har i dag. Ved forslaget dannes det et nytt rettssubjekt for Den norske kirke. Arbeidsgiveransvaret for prestene, prostene, biskopene og de tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets administrasjoner foreslås på dette grunnlaget overført fra staten til kirken.



Et hovedsynspunkt er at soknenes selvstendighet bør føres videre. Hvert av de 1 280 soknene vil dermed fortsatt være den grunnleggende enheten i Den norske kirke og ha en selvstendig rettslig stilling. Soknet vil fortsatt være arbeidsgiver for sine tilsatte og ha sin selvstendige økonomi. Også kommunenes finansieringsansvar for kirkens lokale virksomhet foreslås ført videre.

De kirkelige organene foreslås fortsatt regulert i lov. Etter forslaget bekreftes Kirkemøtet som Den norske kirkes øverste organ. Kirkemøtet skal kunne opptre på det nye rettssubjektets vegne i alle saker der det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til et annet organ. Dette betyr at Kirkemøtet og andre nasjonale og regionale kirkelige organer bare skal kunne gripe inn i soknets selvstendige myndighet når dette er hjemlet i lov.

Den foreslåtte reformen innebærer en virksomhetsoverdragelse fra staten til det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Statens finansiering av de virksomhetene som overdras, foreslås opprettholdt gjennom rammetilskudd som Kirkemøtet disponerer. Statens finansieringsoppgave overfor kirken vil dermed være den samme som før, og den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene på kirkens område føres videre. Statens netto bevilgninger til den delen av kirkens virksomhet som foreslås skilt ut, er i 2014 på rundt 1,3 mrd. kroner og omfatter rundt 1 600 årsverk.

---

#### 1.2.2 HØRINGSNOTATETS DEL II

Kirken har vært en del av det norske samfunnet siden begynnelsen av 1000-tallet og har gjennom sin tusenårige historie vært virksom gjennom ulike rettslige former og organisatoriske rammer. I høringsnotatets kapittel 2 er denne rettshistoriske utviklingen kort beskrevet. Videre gjøres det rede for ulike begreper og omtaleformer som benyttes om kirken: *trossamfunn*, *Den norske kirke*, *folkekirke*. I kapitlet er også bakgrunnen for de forslagene som sendes på høring, omtalt. Det gjelder kirkeforliket 2008–2013, grunnlovsendringene i 2012 og Kirkemøtets vedtak i 2013.

Kapittel 3 handler om Den norske kirkes rettslige handleevne og omtaler forutsetningene for lovforslagene. Foruten en kort redegjørelse for gjeldende rett med hensyn til soknenes rettslige selvstendighet, gjennomgås forslaget om å opprette et nytt rettssubjekt. Kirkemøtets, Bispemøtets, Kirkerådets, biskopenes og bispedømmerrådenes oppgaver som organer for kirken og for det nye rettssubjektet er foreslått utformet slik at lovendringene kan gjennomføres uten å medføre konsekvenser for kirkens organisering. Et hovedhensyn har vært å verne om soknets rettslige selvstendighet. Dessuten har departementet sett det som viktig å videreføre balansen mellom det lokale og nasjonale kirkestyret og mellom lekfolkets styringsansvar i valgte organer og prestenes og biskopenes selvstendige ansvar og oppgaver.

Kapittel 4 drøfter spørsmål knyttet til det nye rettssubjektets rolle som arbeidsgiver, med bakgrunn i gjeldende rettsstilling for de kirkelig tilsatte som blir omfattet av en virksomhetsoverdragelse. Departementet foreslår at Kirkemøtets myndighet som ny arbeidsgiver for disse, forankres i en lovbestemmelse om Kirkemøtets alminnelige kompetanse til å opptre på vegne av Den norske kirke. Departementet har videre lagt til grunn at det nye rettssubjektet for kirken bør være omfattet av den alminnelige arbeidsrettslige

lovgivningen. Innenfor denne rammen foreslås det at Kirkemøtet skal stå fritt til å organisere utøvelsen av arbeidsgiverrollen, med visse unntak (særskilt regulert klageadgang ved disiplinærvedtak). I kapittel 4 gjøres det også rede for ulike tjenestemannsrettslige spørsmål som oppstår i forbindelse med den foreslåtte reformen. Departementet legger til grunn at en overføring av de aktuelle oppgavene og arbeidstakerne til et rettssubjekt utenfor staten er en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand. Kapitlet omtaler konsekvensene for arbeidstakerne av dette, bl.a. når det gjelder videreføringen av dagens lønns- og arbeidsvilkår. Også de særlige spørsmålene som gjelder prester som fra tidligere er utnevnt av Kongen som embetsmenn, er omtalt. Disse embetsmennene vil i første rekke være biskoper og proster.

Kapittel 5 tar opp spørsmålet om særskilt lovregulering av prestenes og biskopenes tjeneste. Departementet foreslår at det i kirkeloven inntas bestemmelser om at det skal være prest i hvert sokn, prost i hvert prosti og biskop i hvert bispedømme. Det foreslås også at prestatjenestens uavhengige stilling bekreftes ved en egen bestemmelse i loven, og at det i loven gis et rettslig grunnlag for at biskopene fortsatt kan utøve sin rolle som et særskilt organ i kirken.

I kapittel 6 drøftes spørsmål om ulike former for klageadgang i det nye rettssubjektet. Departementet foreslår at det for visse typer saker, bl.a. disiplinærsaker, opprettes en særskilt klagenemnd for Den norske kirke.

Kapittel 7 tar opp enkelte andre forslag til endringer i kirkeloven. I hovedsak dreier det seg om å overføre myndighet som i dag ligger til Kongen og departementet, til kirkelige organer. Når det gjelder myndighet som berører kommunenes finansieringsansvar overfor kirken, mener departementet at slik myndighet fortsatt bør ligge til Kongen og departementet. I det vesentlige gjelder dette myndighet til å treffe vedtak om endringer i den kirkelige inndelingen og å godkjenne saker vedrørende kirkebyggene.

---

### 1.2.3 HØRINGSNOTATETS DEL III-V

Kapitlene 9–13 handler om Den norske kirkes økonomiske stilling og grunnlag etter en utskilling fra staten. Den norske kirke er i denne sammenhengen det nye rettssubjektet for kirken, som etter forslaget vil være kjennetegnet av å være én rettslig og økonomisk enhet, med Kirkemøtet, Bispemøtet og Kirkerådet som nasjonale organer, biskopene og bispeømmerådene som regionale organer og bispedømmene som organisasjonsheter.

Viktige grunnsteiner i reformforslaget er fastholdelsen av statens finansieringsansvar overfor de samme kirkelige formålene og oppgavene som i dag, og at statens finansiering skjer gjennom rammetilskudd som stilles til Kirkemøtets disposisjon. Departementet mener det må være Kirkerådets ansvar å påse at den løpende økonomiforvaltningen er forsvarlig og at Kirkerådet har ansvaret for å avlegge regnskapet m.m. Kirkerådets ansvar på det økonomiske området foreslås lovfestet.

Med bakgrunn i statens finansieringsansvar har departementet ikke funnet grunn til å foreslå lovbestemmelser om konkursvern. Av samme grunn foreslår departementet at Kirkemøtet eller andre organer for det nye rettssubjektet ikke skal ha anledning til å oppta ordinære lån.

Lån til dekning av helt forbigående behov og låneopptak i Opplysningsvesenets fond bør det være adgang til.

Departementet foreslår at dagens pensjonsordninger for kirken gjennom Statens pensjonskasse føres videre ved en utskilling. Kirken vil når som helst etter en fristilling stå fritt til velge andre pensjonsordninger. Et aktivt valg av pensjonsordninger bør etter departementets syn skje senest etter tre år.

Den regnskapsmessige behandlingen av pensjonsforpliktelsene har departementet ikke tatt stilling til.

Departementet foreslår at Den norske kirkes landsfond, med en kapital på ca. 20 mill. kroner, oppløses som et statlig styrt fond, og at fondets kapital tilføres den fristilte kirken uten bindinger på bruken. Spørsmålet om egenkapitaltilførsel for øvrig vil departementet komme tilbake til i en budsjettmessig sammenheng.

I kapittel 14 gjennomgås behovet for nye administrative fellessystemer innen økonomi- og personalforvaltningen som følge av at statens fellesløsninger ikke lenger vil være tilgjengelige for en fristilt kirke. I kapitlene 15–20 gjennomgås pensjonsspørsmålene, egenkapitalspørsmålet og de skatte- og avgiftsmessige virkningene. På skatteområdet vil det ved en fristilling ikke oppstå endringer av betydning.

De statskirkelige virksomhetene er ikke i dag omfattet av noen ordning for merverdiavgiftskompensasjon. Departementet foreslår ingen endring i dette ved en utskilling.

Departementets utgangspunkt er at statens bevilgninger til Den norske kirke ved en utskilling fra staten skal føres videre på samme nivå som tidligere. De nærmere budsjettmessige konsekvensene av reformforslaget vil departementet i tilfelle komme tilbake til i en budsjettmessig sammenheng senere. En oppsummerende oversikt over de økonomiske og administrative konsekvensene ved en utskilling er gitt i kapittel 21.

---

#### 1.2.4 LOVFORSLAGENE

De foreslåtte endringene i kirkeloven er inntatt på de stedene i høringsnotatet der de enkelte endringene er drøftet. Som vedlegg til høringsnotatet er kirkeloven inntatt i sin helhet, der endringsforslagene er markert med kursiv, og det som er foreslått opphevet, er gjennomstreknet.

## 2. BAKGRUNN

---

### 2.1 DEN RETTSHISTORISKE UTVIKLINGEN AV KIRKEN I NORGE

---

#### 2.1.1 RIKSSAMLING OG KRISTNING

Fra innføringen av kristendommen på 1000-tallet og fram til reformasjonen i 1537 var kirken i Norge en del av det romersk-katolske kirkestyret. Samtidig har det helt fra den første

kristningstiden og gjennom størstedelen av den norske kirkes historie vært sterke bånd mellom kongemakt og kirke. Rikssamlingen og kristningen av Norge falt sammen i tid og bestyrket hverandre gjensidig. Gjennom lagtingslover ble kirkeretten fastsatt som kongens og folkets rett.

I spenning og samvirke mellom romerkirkens kanoniske rett og den norske kristenretten ble den norske kirken til. Etter hvert som kirkelivet ble organisert med bispedømmer og kirkesokn, prester og kirkelige eiendommer, framsto kirken i Norge i noen grad som en egen enhet eller størrelse i samfunnet.

---

### 2.1.2 REFORMASJONEN, ENEVELDET OG KONGEN SOM KIRKESTYRE

Reformasjonen (og motreformasjonen) ledet til etablering av mer eller mindre selvstendige fyrstedømmekirker i Europa, etter prinsippet *cuius regio eius religio*, dvs. at fyrstens religion skulle være bestemmende for landområdets religion. I Norge ble den lokale kirkeorganisasjonen i hovedsak beholdt ved reformasjonen. Det meste av kirkegodset ble imidlertid lagt under kronen, og kirkens adgang til selv å skaffe seg inntekter gjennom særlige skatter og avgifter ble redusert. Nasjonalstaten vokste etter hvert fram, og med den også nasjonalkirken. Kongens rolle som kirkestyre i Danmark-Norge ble forsterket og formalisert ved innføringen av eneveldet i 1660.

Grunnleggende trekk fra eneveldets kirkeordning ble videreført i Grunnlovens bestemmelser i 1814. Den norske kirke ble verken definert eller identifisert i Grunnloven, men Grunnloven ga grunnleggende bestemmelser om den evangelisk-lutherske religion, om statens forhold til denne religionen, om Kongens kirkelige anordningsmyndighet (regelmyndighet) og om organiseringen av den geistlige tjenesten.

---

### 2.1.3 REFORMER I KOMMUNE OG KIRKE

På 1800-tallet vokste de norske kommunene fram med grunnlag i den sivile og kirkelige forvaltningen som til da hadde vært forankret i kirkens inndeling i kirkesokn. I denne utviklingen ble den kirkelige beskatningsretten fra gammelt av avløst av den alminnelige kommuneskatten.

Utover på 1800-tallet oppstod det behov for å avklare kirkebyggenes eierforhold og økonomiske grunnlag. I 1897 ble alle sentrale bestemmelser om kirker og kirkegårder samlet i en felles lov (kirkeoven av 1897), som bl.a. regulerte kirkebyggenes økonomiske forhold. Det ble lovfestet at menighetene hadde eiendomsretten til kirkene.

Fram til 1920 var menighetene representert ved kommunestyrene. Gjennom menighetsrådsloven av 1920 ble det etablert folkevalgte menighetsråd, uten vesentlig myndighet. Det var fortsatt kommunestyrene som representerte menighetene i forvaltningsmessige og økonomiske saker.

For å gi kirken større frihet og indre selvstendighet ble det i 1851 fremmet forslag i Stortinget om å etablere et kirkemøte. En rekke andre reformer med samme formål ble foreslått i årene som fulgte. Forslagene ble stort sett avvist.

Kirkekommissjonen av 1859, en ny kommisjon i 1890 og deretter en kommisjon i 1908 utløste heller ikke store endringer i forholdet mellom stat og kirke. Men spørsmålet var satt på dagsorden, og det ble etter hvert politisk tilslutning til å opprette egne kirkelige organer. I løpet av den kommende hundreårsperioden ble kirken gjennom lovgivningen organisert med valgte organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Menighetsrådet ble innført ved lov i 1920, bispedømmerådet ved lov i 1933. Menighetsmøtet var innført av Kongen i 1873.

Under okkupasjonen av Norge 1940–1945 gikk representanter for biskopene, prestene og de frivillige kristelige organisasjonene sammen i en felles front mot okkupasjonsmyndighetene. Biskopene og de fleste prestene nedla sine statlige embeter våren 1942 og videreførte sin virksomhet med en ny midlertidig kirkeledelse. Kirkens reaksjon mot okkupasjonsmakten ble begrunnet i dokumentet *Kirkens Grunn*. Etter frigjøringen i 1945 ble statskirkeordningen gjenopprettet og biskoper og prester gikk tilbake til sine statsembeter.

Fellesprogrammet som de politiske partiene utarbeidet under krigen 1940–1945, dannet basis for kirkepolitikken de første etterkrigsårene. I programmet heter det at ”Den norske kirke skal bevares som statskirke og innenfor denne ramme gis organer som er tilfredsstillende for det kirkelige liv”.

Under behandlingen av ny lov om Den norske kirkes ordning, som ble vedtatt i 1953, var opprettelsen av et nasjonalt kirkeråd et sentralt spørsmål. Forslaget ble avvist.

På 1960-tallet ble den frivillige kirkelige reformbevegelsen revitalisert, og et omfattende utredningsarbeid på kirkelig side tok til.

Forholdet mellom stat og kirke ble utredet av et offentlig utvalg fra 1970, se NOU 1975: 30 *Stat og kirke*. I utredningen gikk flertallet inn for et skille. I høringen ble forslaget om et skille avvist av flertallet av høringinstansene. Den påfølgende St.meld. nr. 40 (1980–81) *Om stat og kirke* understreket behovet for reformer som ga kirken økt selvstendighet, men innenfor en fortsatt statskirkelig ramme.

På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 40 (1980–81) ble det i de følgende årene gjennomført en rekke reformer. Kirkemøtet ble etablert i 1984, Den norske kirkes lærenemnd i 1987. Kirkemøtet ble ved delegasjon fra Kongen gitt myndighet til å fastsette liturgier og gi regler om bruk av kirkene, og bispedømmerådene ble i 1989 gitt myndighet til å tilsette prester. Departementets oppgaver overfor prestedtjenesten ble i betydelig grad delegert til biskopene og bispedømmerådene. Som følge av dette ble bispedømmekontorene utbygget og profesjonalisert som forvaltningsorganer på 1990-tallet. Reformene underbygget og forsterket forståelsen av Den norske kirke som en organisert og avgrenset størrelse i det norske samfunnet.

I 1996 gjorde Stortinget vedtak om ny kirkelov, ny gravferdslov og ny lov om Opplysningsvesenets fond. Disse lovene erstattet så å si all annen kirkelovgivning. Den nye kirkeloven avklarte soknets rettsstilling, bl.a. overfor kommunene. Uklarheten hadde til da medført at spørsmål rundt tilsetning og utøvelse av annen arbeidsgivermyndighet overfor de kirkelige stillingene i menighetene (bl.a. klokker, organist, kirketjener, kirkegårdsarbeider) var kompliserte og lite konsistente. Kirkeloven innebar dessuten en forenkling og en klargjøring av hvem som kunne opptre på soknets vegne. En viktig endring var at kommunestyret ikke lenger kunne opptre på soknets vegne. Kirkeloven videreførte bestemmelsene fra gammelt av om at lokalsamfunnet, i vår tid kommunene, hadde det økonomiske ansvaret for utgifter til kirkebyggene, gravplassene og tilknyttede stillinger.

I kirkeloven ble det også lovfestet at menighetsrådene skulle velge et kirkelig fellesråd i alle kommuner med flere sokn. Fellesrådet ble bestemt som et fellesorgan for soknene og fikk ansvaret for forvaltningen av kirkebyggene og gravplassene med tilhørende arbeidsgiveransvar for arbeidstakere med oppgaver innen disse områdene. Menighetsrådet skulle fortsatt ha “sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet” og treffe “avgjørelser og opptre på soknets vegne når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til kirkelig fellesråd eller et annet organ”.

---

## 2.2 DEN NORSKE KIRKE SOM TROSSAMFUNN

Gjennom hundre år med kirkereformer og stadig styrkede nasjonale og internasjonale rettsnormer for vern av religionsfriheten framstår Den norske kirke i dag som et trossamfunn. Organisatorisk, til dels også rettslig, har Den norske kirke fått en identitet ved siden av og adskilt fra statlige og kommunale myndigheter.

Betegnelsen *trossamfunn* har gjennom denne utviklingen i stadig økende grad blitt benyttet for å gi uttrykk for oppfatninger om hva denne identiteten består i. I noen grad er dette reflektert i lovgivningen. Kapittel I i lov 13. juni 1969 nr. 25 *Om trdomssamfunn og ymist anna* gjelder også for Den norske kirke, og overskriften til kapittel II *Trdomssamfunn utanom Den norske kyrkja* indikerer at trossamfunnskarakteristikken også omfatter Den norske kirke. Begrepet er ellers ikke mye brukt om Den norske kirke i lovgivningen, se likevel kjønnslemlestelsesloven § 2, jf. straffeloven § 284.

*Trossamfunn* er ikke en klart definert rettslig størrelse i Norge. I Sverige medførte skillet mellom staten og Svenska kyrkan i 2000 at *trossamfunn* ble etablert som en egen rettslig kategori. I Norge er det ikke avklart hvilke konsekvenser karakteristikken, eller de ulike elementene som karakteristikken sammenfatter, skal ha for Den norske kirke.

Internasjonal rett om korporativ trosfrihet (frihet til sammenslutning i religiøse fellesskap) gjelder også for Den norske kirke. Dette følger av at den individuelle religionsfriheten med nødvendighet også må omfatte frihet til å slutte seg sammen i religiøse fellesskap, og at slike fellesskap må ha frihet til at medlemmene kan utøve sin tro i form av ritualer, symboler og tradering (bevaring) av felles verdier og normer. Med grunnlag i medlemmenes individuelle

trofrihet må trossamfunnet – også Den norske kirke – på selvstendig grunnlag kunne fastsette bl.a. rammene for trosfellesskapets rituelle liv og trosopplæring.

---

### 2.3 DEN NORSKE KIRKE – NORGES FOLKEKIRKE

I likhet med betegnelsen *trossamfunn* indikerer bruken av navnet *Den norske kirke* at den identifiseres som en egen enhet eller størrelse. Betegnelsen er i økende grad benyttet i lovgivningen, først og fremst i kirkeloven, gravferdsloven og lov om Opplysningsvesenets fond, men også i andre lover<sup>1</sup>. Kirkeloven begrenser soknets rettslige selvstendighet med en bestemmelse i § 2 om at soknet ”kan ikke løses” fra Den norske kirke.

Ved grunnlovsendringene i 2012 ble navnet nedfelt i Grunnloven. Grunnloven § 16 bruker betegnelsen *Den norske kirke*, betegner den som *en evangelisk-luthersk kirke* og fastslår at den fortsatt skal være *Norges folkekirke*.

---

### 2.4 KIRKELIG FORFATNINGSREFORM OG KIRKEFORLIKET 2008–2013

Forslag om endringer i statskirkeordningen ble i 2006 lagt fram av et offentlig utvalg (Gjønnes-utvalget), se NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*. På bakgrunn av denne offentlige utredningen, kirkeforliket 2008–2013 og Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*, se Innst. S. nr. 287 (2007-2008), ble det 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).

*Kirkeforliket* er betegnelsen på den politiske avtalen om reformer i statskirkeordningen som ble inngått mellom alle partiene på Stortinget i 2008. Ifølge avtalen skulle det gjøres endringer i de sju grunnlovsparafene som inneholdt bestemmelser om statskirkeordningen (§§ 2, 4, 12 andre ledd, 16, 21, 22 og 27 andre ledd). Avtalen forutsatte at det ble gjennomført en demokratireform i kirken. Etter en slik reform skulle biskoper og proster ikke lenger utnevnes i kirkelig statsråd, men tilsettes av kirkelige organer.

Ifølge avtalen skulle Den norske kirke fortsatt ha en særskilt forankring i Grunnloven, Den norske kirke skulle være regulert i lov, staten skulle fortsatt lønne og ivareta arbeidsgiveransvaret for prestene og kirkens regionale og sentralkirkelige virksomheter skulle fortsatt være statlige. Dessuten skulle dagens finansieringsordninger for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn videreføres. Den politiske avtalen gjaldt for stortingsperioden 2009–2013.

Som en del av oppfølgingen av kirkeforliket ble det i 2010 foretatt endringer i gravferdsloven for i større grad å imøtekomme religiøse og livssynsmessige minoriteters behov ved gravferd<sup>2</sup>. Videre ble det i 2012 foretatt slike endringer i kirkeloven som grunnlovsendringene i 2012 umiddelbart krevde<sup>3</sup>. Etter at det med hjemmel i endringer i 2009 i kirkeloven<sup>4</sup> var prøvet ut

---

<sup>1</sup> Se folkeregisterloven § 6, ekteskapsloven § 12, husleieloven § 11-3, arbeidsmiljøloven § 12-15, barnehageloven § 1a.

<sup>2</sup> se Prop. 81 L (2010–2011) og Innst. 393 L (2010–2011).

<sup>3</sup> se Prop. 71 L (2011–2012) og Innst. 292 L (2011–2012).

nye ordninger for de kirkelige valgene i 2009 og 2011 for å styrke kirkens demokratiske grunnlag, ble hovedelementene i demokratireformen lovfestet i 2012<sup>5</sup>.

Endringene som er gjennomført, betyr at Kongens særskilte kirkestyre er avviklet. Biskoper og proster tilsettes av kirkelig valgte organer, henholdsvis Kirkerådet og bispedømmerådene. Bestemmelsene om kirkelig statsråd er falt bort, og det er ikke lenger noe krav om at statsråden med ansvar for kirkesaker må være medlem av Den norske kirke.

Gjennom bestemmelsene i kirkeloven er Den norske kirke en organisert størrelse med valgte organer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Kirken er imidlertid ingen hierarkisk oppbygget organisasjon, der organene står i et over- og underordningsforhold til hverandre. Soknet er et selvstendig rettssubjekt som representeres av to organer: menighetsrådet og det kirkelige fellesrådet. Regionale og nasjonale kirkelige organer, så som bispedømmerådene og Kirkemøtet, må ha hjemmel i lov for å kunne gripe inn i soknets myndighet og virksomhet.

Den norske kirke kan rettslig beskrives som en særlovregulert størrelse. Den er ingen privat, frivillig eller offentlig organisasjon, ingen forening eller stiftelse. Den er et kirkesamfunn, et trossamfunn, med organisatoriske uttrykk. Den er også, ved sine regionale og nasjonale organer, et subjekt. I noen grad er kirken også ett eller flere subjekter med selvstendig handleevne, dvs. når kirken opptrer som sokn og når kirken som kollektiv uttrykker sin tro og lære gjennom liturgier og på andre måter.

---

## 2.5 KIRKEMØTETS VEDTAK I 2013

Kirkemøtet gjorde følgende vedtak i april 2013:

”Grunnlovsendringene av 21. mai 2012 legger grunnlaget for en bred, framtidsrettet og varig løsning på forholdet mellom staten og Den norske kirke i tråd med tidligere vedtak i Kirkemøtet. Fortsatt gjenstår viktige skritt for å etablere en framtidig rettstilstand for Den norske kirke.

**1.** Kirkemøtet ber regjering og Storting om at det så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke.

**2.** Kirkemøtet ber regjering og Storting om at virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten overdras til dette rettssubjektet. De nasjonale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer.

**3.** Kirkemøtet understreker at overføringen av virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten til et nasjonalt rettssubjekt ikke endelig fastlegger hvor arbeidsgiveransvaret i en framtidig kirkeordning skal plasseres. Kirkemøtet fastholder målsettingen i tidligere kirkemøtevedtak om felles arbeidsgiveransvar i en framtidig kirkeordning.

**4.** Kirkemøtet forutsetter at det som et neste skritt vedtas en kortfattet rammelov for Den norske kirke. Kirkemøtet ber Kirkerådet fortsette arbeidet med en framtidig kirkeordning som Kirkemøtet kan vedta når denne loven er vedtatt. Som ledd i prosessen bes Kirkerådet om så

---

<sup>4</sup> se Ot.prp. nr. 34 (2008–2009) og Innst. O nr. 57 (2008–2009)

<sup>5</sup> se Prop. 78 L (2012–2013) og Innst. 363 L (2012–2013)



snart som mulig å forberede en sak til Kirkemøtet som gir anledning til å fatte vedtak om grunnleggende veivalg. Kirkemøtet er opptatt av at forståelsen av soknet som grunnenhet blir ivaretatt i arbeidet med en framtidig kirkeordning.”

Vedtaket innebærer at Kirkemøtet går inn for en skrittvis videreutvikling av kirkeordningen og tydeliggjør hva Kirkemøtet ser for seg som første skritt: opprettelsen av et eget rettssubjekt for Den norske kirke og overføring av prestene, prostene, biskopene og de tilsatte ved bispedømmerrådenes og Kirkerådets administrasjoner til dette rettssubjektet.

---

## 2.6 FORSLAGET OM EN KIRKELIG FORVALTNINGSREFORM

I forslaget til statsbudsjett for 2014 ble Stortinget orientert om Kirkemøtets vedtak fra 2013, se Prop. 1 S (2013–2014) *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*. Det framgår der at departementet vil utrede konsekvensene av de endringene Kirkemøtet går inn for i sitt vedtak. I departementets budsjettproposisjon heter det:

”Kirkeforliket fra 2008 gjaldt ut forrige stortingsperiode. På grunnlag av forliket er det gjennomført en rekke viktige reformer i kirkeordningen. Relasjonen mellom staten og Den norske kirke er blitt en grunnleggende annen. Den videre utviklingen av kirkeordningen bør etter departementets syn skje skrittvis, med bred kirkelig og politisk tilslutning. Hensynet til kontinuitet må veie tungt. Det kirkelige reformarbeidet framover har som mål å ytterligere styrke kirkens selvstendighet.

Kirkerådet har lenge arbeidet med reformer av kirkeordningen, senest i lys av de nylige grunnlovsendringene. Et viktig mål er at nasjonale og regionale kirkelige organer blir fristilt fra staten og får en selvstendig stilling slik menighetene (soknene) i kirken har. Også prestene, som er statstjenestemenn, må etter kirkens syn organiseres utenfor staten. I tråd med dette anmodet Kirkemøtet 2013 om at Kirkerådet, bispedømmerådene og prestene, som alle er en del av statsforvaltningen, blir rettslig skilt fra staten. Departementet vil gjennomgå konsekvensene ved en slik forvaltningsreform i samarbeid med kirkens organer og tjenestemannsorganisasjoner.”

Det er gjennomføringen av en slik forvaltningsreform som høringsnotatet tar opp forslag om. Det prinsipielt nye og grunnleggende i reformen som foreslås, er at kirken blir rettslig selvstendiggjort og utskilt fra staten. Dette representerer en viktig historisk endring i kirkens tilknytning til staten.

Samtidig vil de kirkelige organenes kompetanse fortsatt være regulert i lov, og fortsatt vil Den norske kirke være en særlovregulert størrelse der de kirkelige organenes rettslige handleevne vil være fastlagt og avgrenset i loven. Imidlertid er det lagt vekt på at de foreslåtte endringene skal åpne for en videre utvikling mot rammelovgivning for Den norske kirke, der færre bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig myndighetsutøvelse og rettslig handleevne fastsettes i statens lovgivning om kirken.

---

## 2.7 VEIEN VIDERE

Etter høringen tar departementet sikte på å legge forslag til lovendringer fram for Kirkemøtet 2015, som avholdes i april. Deretter er det planlagt å fremme en lovproposisjon for Stortinget.

Stortinget behandler denne typen lovsaker normalt i vårsesjonen. Lovproposisjonen kan da tidligst behandles av Stortinget våren 2016, med tilhørende budsjettkonsekvenser innarbeidet i statsbudsjettet for 2017, og iverksettelse i 2017.

Hensynet til kontinuitet tilsier etter departementets syn en skrittvis reformering og omstilling av kirkeordningen, noe det også har vært bred politisk og kirkelig enighet om under de siste tiårenes kirkelige reformer. Radikale eller brå endringer kan svekke kirkens stilling som folkekirke.

De lovendringene som nå foreslås, innebærer dels nye bestemmelser, dels oppheving av noen av dagens bestemmelser. Fortsatt vil kirkeloven inneholde en rekke bestemmelser som regulerer kirkens virksomhet. Mange av bestemmelsene som foreslås ført videre, henger sammen med soknenes selvstendighet og videreføringen av den offentlige finansieringen av kirken.

I tråd med Kirkemøtets vedtak i 2013 arbeider Kirkerådet ut fra et mål om at dannelsen av et nytt rettssubjekt for kirken skal følges opp av en reformfase to. I denne fasen skal kirkens forvaltningsnivåer og -oppgaver, kirkens organer og deres innbyrdes myndighets- og ansvarsfordeling gjennomgås og fastlegges i en kirkeordning som Kirkemøtet gjør vedtak om. En rekke bestemmelser i kirkeloven skal da kunne oppheves og statens lovregulering reduseres til en kortfattet rammelovgivning for kirken. Tidsperspektivet for denne reformfasen er iverksettelse i 2020.

Gjennom arbeidet med en ny, helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn tar departementet sikte på å foreslå nye lovbestemmelser om Den norske kirke. De endringene i kirkeloven som nå foreslås, er ikke til hinder for dette, men vil være et viktig skritt mot en senere lovgivning for kirken som kan innlemmes i en ny lov om tros- og livssynssamfunn. I en ny helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn bør lovgivningen for Den norske kirke være av rammekarakter og avstemt med lovgivningen for andre tros- og livssynssamfunn.

Departementet går ut fra at kirkens pågående arbeid med reformfase to vil omfatte kirkens organisering og soknenes plass i kirkeordningen. En rammelovgivning for Den norske kirke vil også reise spørsmålet om en omlegging av dagens finansieringsordninger for kirken, slik at kirken på det økonomiske området blir mer fristilt og selvstendig. Departementet antar at en omlegging for eksempel i retning av medlemsfinansiering i en eller annen form, da vil være naturlig å vurdere.

### 3. DEN NORSKE KIRKES RETTSLIGE HANDLEEVNE

#### 3.1 LOVFORSLAGENE – FORMÅL OG FORUTSETNINGER

De endringene i Grunnloven som ble vedtatt 21. mai 2012, la et nytt grunnlag for den videre utviklingen av Den norske kirkes ordning og av forholdet mellom staten og kirken. I tråd med Sundvolden-erklæringen tar departementet sikte på en ytterligere selvstendigjøring av Den norske kirke. Målet er å oppnå et tydelig skille mellom stat og kirke, kirkelig selvråderett og større grad av likebehandling av tros- og livssynssamfunn. Et viktig skritt mot dette er å gjøre kirken rettslig selvstendig.

Kirkemøtet har bedt om at det ”så raskt som mulig etableres et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke” og at ”virksomhets- og arbeidsgiveransvaret for prestedtjenesten overdras til dette rettssubjektet. De nasjonale og regionale kirkelige organer overføres slik at disse ikke lenger er statlige forvaltningsorganer”.

Det er vanlig å beskrive et rettssubjekt som en fysisk eller juridisk person som kan stifte rettigheter og pådra seg forpliktelser i henhold til rettsreglene. Begrepet er nært knyttet til uttrykket *rettslig handleevne*, som betegner at en juridisk person har evne til å binde seg og påta seg rettslig og økonomisk ansvar. Det sentrale for den rettslige handleevnen er at subjektet selv kan ha rettigheter og forpliktelser, at det kan være part i avtaler, for eksempel inngå arbeidsavtaler med arbeidstakerne, og at det kan ha partsstilling overfor domstolene og andre myndigheter.

Departementet har forstått Kirkemøtets vedtak fra 2013 som en anmodning om at det opprettes *ett* rettssubjekt, med den virkningen at kirkens nasjonale og regionale organer skal være instanser som etter nærmere bestemmelser opptrer på dette ene rettssubjektets vegne. Det er altså ikke sett som aktuelt for eksempel å foreslå bispedømmene som egne rettssubjekter.

I de endringene som foreslås, har departementet lagt til grunn at Kirkemøtet fortsatt skal utøve myndighet i medhold av konkrete lovbestemmelser, mens Kirkerådet og bispedømmerådene i større grad enn tidligere vil ivareta oppgaver etter nærmere bestemmelser gitt av Kirkemøtet.

Bl.a. fordi Kirkemøtet er sammensatt av de valgte bispedømmerådene, foreslår departementet at bispedømmerådet fortsatt skal være et lovfestet organ. Imidlertid foreslås det at Kirkemøtet gis myndighet til, nærmest fullt ut, å beslutte hva bispedømmerådet skal ha av oppgaver og myndighet. Dette innebærer at lovreguleringen av bispedømmerådene oppgaver reduseres i forhold til gjeldende lov og erstattes av adgang for Kirkemøtet til å bestemme hvilke oppgaver bispedømmerådene skal ivareta.

---

### 3.2 SOKNETS RETTSLIGE SELVSTENDIGHET – GJELDENE RETT

Soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og ”har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter”, se kirkeloven § 2 første ledd. Soknet har etter dette en rettslig selvstendighet som et stykke på vei kan sammenliknes med kommunens. I likhet med kommunestyret er ikke soknets organer (menighetsrådet og det kirkelige fellesrådet) undergitt noen alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet fra andre.

På enkelte områder er det lovgitte begrensninger i soknets selvstendighet. Bestemmelsen om at soknet ikke kan løses fra Den norske kirke er særlig viktig. Soknets organer kan altså ikke foreta disposisjoner som unndrar soknet fra de rettsvirkningene som følger av å være sokn i Den norske kirke. Hva disse rettsvirkningene konkret består i, følger av de bestemmelsene i kirkeloven og annet regelverk som omfatter eller berører soknet.

Kirkemøtet, Kirkerådet, bispedømmerådene og biskopene utøver i dag myndighet som baserer seg på statens rettslige handleevne. Slik myndighet, som i hovedsak retter seg mot kirkens sokn og kirkelig tilsatte, er tillagt disse organene i lovs form eller ved delegasjon fra Kongen eller departementet.

---

### 3.3 DEN NORSKE KIRKE SOM RETTSSUBJEKT. LOVFORSLAG

Dersom Den norske kirke skal gis rettigheter og forpliktelser av slikt omfang og karakter at den kan betegnes som et selvstendig rettssubjekt, antar departementet at disse rettighetene og forpliktelsene bør utformes slik at soknets selvstendighet ikke svekkes. Det er derfor lagt til grunn at soknets nåværende rettslige selvstendighet skal videreføres, og at de begrensningene i denne som gjelder i dag, ikke blir utvidet. Det følger av dette at de lovendringene som foreslås, avgrensner kirkens nasjonale og regionale organer fra å ha en alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor soknets organer.

Departementet har vurdert ulike tilnærminger til utformingen av kirkens rettslige handleevne, siden regulering av kirkens rettslige stilling har som utgangspunkt at vår lovgivning ikke har rettslige størrelser eller kategorier som kirken uten videre kan identifiseres eller sammenliknes med. Det er dette som er bakgrunnen for at kirken er, og etter departementets forslag fortsatt vil være, en særlovregulert størrelse.

Den foreslåtte løsningen innebærer at Den norske kirkes rettslige handleevne utformes etter mønster av den lokale kirke, der soknet er bestemt som rettssubjektet og menighetsrådet og det kirkelige fellesrådet er organer som opptrer på rettssubjektets vegne. Forslaget innebærer at det i lov klargjøres at Den norske kirke har en selvstendig rettslig handleevne, og at Kirkemøtet opptrer på dette rettssubjektets vegne når ikke annet uttrykkelig framgår i lov. Departementet antar at også Bispemøtet, Kirkerådet, bispedømmerådene, biskopene og prostene på avgrensede områder bør gis myndighet til å opptre på vegne av det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Slik myndighet kan dels gis direkte i lov, dels av Kirkemøtet ved delegasjon i medhold av lov.

I forslaget til ny § 2 er betegnelsen *Den norske kirke* brukt i to ulike betydninger. Den gjeldende bestemmelsen i første ledd om at soknet er den grunnleggende enheten i Den norske kirke og ikke kan løses fra denne, er foreslått videreført. ”Den norske kirke” vil i dette leddet bety kirken som helhet, dvs. trossamfunnet Den norske kirke. Meningen er at soknene under ingen omstendigheter kan vedta seg løst fra Den norske kirke. Et sokn i Den norske kirke kan ikke etablere seg som et eget trossamfunn. I bestemmelsens andre ledd benyttes uttrykket ”Den norske kirke” om det nye rettssubjektet. Andre ledd medfører at både soknene – som i dag – og det nye rettssubjektet for Den norske kirke har rettslig handleevne. Forslaget tar altså ikke sikte på å endre soknenes rettslige stilling.

Det følger av dette at det nye rettssubjektet for Den norske kirke ikke vil være ansvarlig for soknets økonomiske disposisjoner eller hvordan soknet ivaretar sine oppgaver som arbeidsgiver. Kirkemøtet vil altså ikke kunne gripe inn i soknets selvstendighet i kraft av å være øverste organ for Den norske kirke som trossamfunn. Kirkemøtet må i tilfelle ha uttrykkelig hjemmel i lov.

Det nye rettssubjektet vil være en særlig, lovregulert størrelse. Etter departementets oppfatning vil det ikke være naturlig generelt å karakterisere organene som opptrer på vegne av rettssubjektet som forvaltningsorganer, se forvaltningsloven § 1. Det er likevel lagt til grunn at forvaltningsloven og offentleglova fortsatt skal gjelde for virksomheten i de lovbestemte kirkelige organene, se kirkeloven § 38. Disse lovene får allerede anvendelse for virksomheten i soknets lovbestemte organer. Departementet antar at også ulovfestede, forvaltningsrettslige regler, for eksempel det generelle prinsippet om forsvarlig saksbehandling og myndighetsmisbrukslæren, tilsvarende vil gjelde. Slik departementet ser det, vil det også være naturlig at de lovfestede og ulovfestede forvaltningsrettslige reglene skal gjelde for kirkelige organer som ikke er lovfestet, som for eksempel Samisk Kirkeråd, Mellomkirkelig råd, Kirkerådets arbeidsutvalg eller andre utvalg o.l. under Kirkerådet og bispedømmerådene.

Regler som fastsettes av kirkelige organer, for eksempel av Kirkemøtet, vil kunne karakteriseres på ulike måter. Dels vil de kunne være forskrifter i forvaltningslovens forstand, dels vil de ha en annen karakter. Et eksempel på det siste vil være liturgiske bestemmelser.

## **Departementets lovforslag**

Departementet foreslår at kirkeloven § 2 får ny betegnelse, og at de aktuelle bestemmelsene formuleres slik:

### *§ 2. Rettslig handleevne og kirkelig inndeling.*

Soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne. ~~Soknet har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.~~

*Den norske kirke så vel som det enkelte sokn har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.*

Det er i pkt. 5.2.1, pkt. 7.5 og 7.6 foreslått ytterligere endringer i § 2.

### 3.4 KIRKEMØTET. LOVFORSLAG

Kirkemøtet kan allerede i dag binde soknene rettslig når det har hjemmel i lov. Dette hjemmelsgrunnlaget vil utvides noe ved at det på noen områder overføres myndighet til Kirkemøtet som i dag ligger til Kongen eller departementet. Dette er nærmere behandlet i kapittel 7.

Med den myndigheten Kirkemøtet har i dag som kirkens øverste representative organ, kan Kirkemøtet fastsette liturgier for Den norske kirke. Liturgiernes bestemmelser for de kirkelige handlingene og det gudstjenstlige livet er en del av de rammer eller vilkår som følger av å være sokn i Den norske kirke. Dette er imidlertid ikke bestemmelser med lovs kraft, men mer reguleringer av samme type som Kongens anordningsmyndighet (regelmyndighet) etter den tidligere Grunnloven § 16.

Det kan stilles spørsmål om det er nødvendig at Kirkemøtet har konkret lovhjemmel til å vedta for eksempel retningsgivende planer og programmer for kirkelig virksomhet eller retningslinjer for kirkelig inndeling, se kirkeloven § 24 tredje ledd. Kirkemøtet vil i kraft av sin posisjon som øverste representative organ i Den norske kirke kunne treffe bestemmelser som gir rammer og vilkår for virksomheten i soknene, se også § 24 andre ledd. Den gjeldende bestemmelsen i bokstav c om kvalifikasjonskrav og tjenesteordning kommer i en litt annen stilling og bør uansett videreføres. Kirkemøtet bør fortsatt ha eksplisitt hjemmel til å fastsette kvalifikasjonskrav og tjenesteordninger for stillinger som har soknet ved kirkelig fellesråd som arbeidsgiver. For å unngå uklarhet, særlig om Kirkemøtets myndighet over soknene, foreslår departementet at den gjeldende bestemmelsen i § 24 tredje ledd videreføres. Heller ikke i dag er det enkelt å beskrive presist Kirkemøtets myndighet over soknene. Departementet antar at forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet bør vurderes nærmere i en senere fase. Det foreliggende forslaget tar som nevnt sikte på å videreføre soknets selvstendighet som i dag.

Nye bestemmelser om Kirkemøtet er foreslått tatt inn i kirkeloven § 24, der det foreslås et nytt ledd som fastsetter at Kirkemøtet opptrer på det nye rettssubjektets vegne når det ikke er fastsatt noe annet i lov eller i medhold av lov.

Videre foreslås det at Kirkemøtet får en alminnelig adgang til å delegere myndighet til Den norske kirkes regionale og nasjonale organer.

Etter gjeldende bestemmelser i kirkeloven § 9 åttende ledd og § 14 femte ledd utfører henholdsvis menighetsrådet og det kirkelige fellesrådet ”de oppgaver som det til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet”. Bestemmelsen gir vid adgang til å legge oppgaver til soknets organer. Verken Kongen eller departementet har benyttet denne adgangen. Departementet foreslår at bestemmelsen oppheves.

Departementet har vurdert om Kirkemøtet bør ha tilsvarende adgang til å delegere myndighet til soknets organer. Å legge slik myndighet til Kirkemøtet kan bidra til å svekke soknets

selvstendighet, På denne bakgrunnen har departementet ikke funnet å ville foreslå slik delegasjonsadgang. Delegasjonsadgang vil alltid innebære at det etableres et over- og underordningsforhold, i det minste på det området som delegasjonen omfatter, og vil også kunne ha økonomiske og administrative konsekvenser. På den annen side vil en slik lovfestet adgang være nødvendig dersom det for eksempel er ønske om å legge tilsettingsmyndigheten for prester til de kirkelige fellestrådene.

Fra kirkelig hold har det vært reist spørsmål om å få klarere habilitetsregler for Kirkemøtets medlemmer. Departementet har ikke utformet forslag til lovbestemmelser om dette, men vil på bakgrunn av høringen vurdere spørsmålet.

### **Departementets lovforslag**

Departementet foreslår at det i kirkeloven § 24 tas inn et nytt ledd som fastsetter at Kirkemøtet opptrer på vegne av rettssubjektet for Den norske kirke, når det ikke er fastsatt noe annet i lov eller i medhold av lov.

Dernest foreslås det at Kirkemøtet i et nytt ledd gis alminnelig hjemmel til å delegere oppgaver til andre nasjonale og regionale organer for Den norske kirke, inklusive prostene.

De aktuelle bestemmelsene i kirkeloven § 24 foreslås utformet slik:

Kirkemøtet

- a) gir uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område,
- b) fastsetter retningsgivende planer og programmer for den kirkelige undervisning, diakoni, kirkemusikk og for økumenisk virksomhet,
- c) fastsetter kvalifikasjonskrav og tjenesteordning for særskilte stillinger innen kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk. ~~For stillingstyper som også omfatter statlige stillinger, trengs godkjenning av departementet,~~
- d) gir regler om kirkens inventar og utstyr,
- e) foreslår retningslinjer for kirkelig inndeling,

~~Kirkemøtet utfører for øvrig de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet.~~

~~Kirkemøtet kan oppnevne råd og utvalg til å ivareta oppgaver som hører inn under Kirkemøtet.~~

*Kirkemøtet treffer avgjørelser og opptrer på vegne av Den norske kirke når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til annet organ.*

*Kirkemøtet kan delegere sin myndighet til Bispemøtet, Den norske kirkes klagenemnd, bispedømmerådene, biskopene og prostene.*

Den norske kirkes klagenemnd er omtalt i kap. 6. Det er i pkt. 4.3 foreslått ytterligere endringer i § 24.

---

### 3.5 KIRKERÅDET. LOVFORSLAG

Kirkemøtet er i dag overordnet Kirkerådet. Etter kirkeloven § 25 tredje ledd ”forbereder [Kirkerådet] de saker som skal behandles av Kirkemøtet, iverksetter Kirkemøtets beslutninger og leder for øvrig arbeidet mellom Kirkemøtets samlinger”. Dette innebærer at Kirkemøtet har anledning til å pålegge Kirkerådet oppgaver, delegerer myndighet, instruere og kontrollere.

Dersom det etableres et rettssubjekt for Den norske kirke som Kirkemøtet opptre på vegne av, kan det etter departementets syn ikke være andre enn Kirkerådet som ivaretar rollen som det utøvende organet for Kirkemøtet og dermed for rettssubjektet. Departementet foreslår at dette klargjøres i lov. Departementets forslag om Kirkerådets ansvar på det økonomiske området er omtalt i kapittel 11.

Departementet mener det kan være behov for mer åpne bestemmelser om Kirkerådets sammensetning og valg. Det foreslås derfor en betydelig forenkling av lovbestemmelsene om dette. Kirkemøtet vil etter forslaget selv kunne beslutte hvor mange medlemmer som skal velges, og Kirkemøtet vil i medhold av § 25 siste ledd måtte fastsette nærmere regler om valg og funksjonstid. Lovendringen åpner også for at Kirkemøtet kan fastsette regler som innebærer at Kirkerådet ansvarliggjøres overfor Kirkemøtet som en form for styre som kan skiftes ut i funksjonstiden.

#### **Departementets lovforslag**

Dagens lovbestemmelse om sammensetning, valg og funksjonstid for Kirkerådet i § 25 første ledd foreslås forenklet. Departementet foreslår videre at Kirkerådets rolle som utøvende organ for det nye rettssubjektet for Den norske kirke, klargjøres i et nytt ledd. Nåværende tredje ledds annet og tredje punktum foreslås opphevet fordi de er blitt overflødige. De aktuelle bestemmelsene i kirkeloven § 25 foreslås utformet slik:

*Kirkerådet består av et antall medlemmer med personlige varamedlemmer valgt av Kirkemøtet og en biskop med varamedlem valgt av Bispemøtet.*

Kirkerådet forbereder de saker som skal behandles av Kirkemøtet og iverksetter Kirkemøtets beslutninger.

*Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå.*

Det er i pkt. 11.3 og 11.4 foreslått ytterligere endringer i § 25.

---

### 3.6 BISPEDØMMERÅDET. LOVFORSLAG

Bispedømmerådene er i dag forvaltningsorganer med rettslig handleevne på vegne av staten i den grad slik myndighet er gitt rådene i lov, i medhold av lov eller ved delegasjon. Når bispedømmerådene etter departementets forslag skal kunne opptre på vegne av det nye



rettssubjektet for Den norske kirke, antar departementet at rådenes myndighet til dette bør gis av Kirkemøtet.

I forlengelsen av dette reises spørsmålet om *Kirkerådet* bør ha generell adgang til å delegere myndighet og legge oppgaver til bispedømmerådene, som i så fall betyr at bispedømmerådene generelt blir underordnet Kirkerådet. Departementet er kommet til at det synes mest hensiktsmessig at ikke bare Kirkemøtet, men også Kirkerådet får generell adgang til å legge oppgaver og delegere myndighet til bispedømmerådene. Bestemmelse om dette er foreslått tatt inn i kirkeloven § 23.

På enkelte områder vil det trolig være hensiktsmessig at Kirkemøtet legger myndighet til å avgjøre saker direkte til bispedømmerådene. I slike saker kan det oppstå behov for klageadgang. Siden Kirkerådet vil være den naturlige klageinstansen, innebærer dette at Kirkerådet i saker der Kirkemøtets myndighet er lagt direkte til bispedømmerådene, vil være overordnet bispedømmerådene. Departementet antar at også dette tilsier at Kirkerådet bør gis generell adgang til å delegere oppgaver til bispedømmerådene

Det foreslås ellers at bispedømmerådet kan påta seg oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsrådet eller kirkelige fellesrådet, se kirkeloven § 14 femte ledd. Formålet med forslaget er å åpne for samarbeid og funksjonelle måter å løse oppgaver innen Den norske kirke på.

### **Departementets lovforslag**

Bestemmelsene i § 23 om bispedømmerådets sammensetning i paragrafens nåværende første og annet ledd, og hovedbestemmelsen i tredje ledd, foreslås videreført. Bestemmelsene om bispedømmerådets oppgaver i fjerde, femte, sjette og sjuende ledd foreslås opphevet og erstattet av nye bestemmelser i et nytt ledd.

De aktuelle bestemmelsene i kirkeloven § 23 foreslås utformet slik:

*Bispedømmerådet utfører for øvrig de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kirkemøtet eller Kirkerådet. Bispedømmerådet kan også utføre oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd eller kirkelige fellesråd.*

---

### **3.7 BISKOPEN**

Biskopene er i dag tillagt forvaltningsmyndighet, avledet av statens myndighet. Dersom biskopene etter en fristilling av kirken fra staten fortsatt skal ha forvaltningsmyndighet, er det nødvendig å lovfeste dette. Det samme gjelder også for prostene, om enn i mer begrenset grad.

Spørsmålet om de rettslige rammene for bispetjenesten, herunder om Kirkemøtets adgang til å delegere til biskopene og prostene, er nærmere behandlet i kapittel 5.

### **3.8 SAMMENDRAG**

De lovendringene som foreslås, innebærer at soknet fortsatt vil være den grunnleggende enheten i Den norske kirke – et selvstendig rettssubjekt som likevel er uløselig knyttet til Den norske kirke.

De kirkelige organenes myndighet og forholdet mellom dem vil fortsatt være regulert i lov.

I tillegg til at menighetsrådet og det kirkelige fellesrådet fortsatt kan utøve slik myndighet som er positivt angitt i lov, vil menighetsrådet fortsatt kunne opptre på soknets vegne i alle saker der det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til et annet organ.

Kirkemøtet vil på samme måte utøve den myndigheten som er positivt angitt i lov, og i tillegg kunne opptre på det nye rettssubjektets vegne i alle saker der det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til et annet organ.

Kirkerådet ivaretar, innenfor de rammene som loven og Kirkemøtet fastsetter, den utøvende myndigheten på Kirkemøtets vegne. Kirkemøtet kan i tillegg overlate til bispedømmerådene, biskopene eller prostene å treffe avgjørelser på avgrensede områder. Slik delegasjon kan omfatte både adgang til å opptre på det nye rettssubjektets vegne og til å utøve myndighet som Kirkemøtet positivt er gitt i lov.

Kirkerådet får generell adgang til å delegere til bispedømmerådene.

## **4. DEN NORSKE KIRKE SOM ARBEIDSGIVER**

### **4.1 GJELDENDE BESTEMMELSER**

Prester, proster, biskoper og tilsatte ved bispedømmekontorene og Kirkerådets administrasjon er i dag tilsatt i staten, som tjenestemenn eller embetsmenn. Tilsettingsforholdet er dels regulert gjennom tjenestemannsloven, dels ved bestemmelser gitt av Kongen i medhold av Grunnloven § 3. I tjenestemannsloven er det bl.a. gitt bestemmelser om tilsetting, avskjed, suspensjon og ordensstraff.

Kongen har i forskrift om tilsetting av menighetsprester fastsatt bl.a. kvalifikasjonskrav for tilsetting i prestestilling. Det er ikke fastsatt tilsvarende bestemmelser for tilsatte ved bispedømmekontorene og Kirkerådet.

I kirkeloven § 23 er tilsettingsmyndigheten for proster og prester lagt til bispedømmerådet. For andre kirkelige tjenestemenn i staten er denne myndigheten fastsatt etter bestemmelse av Kongen. Etter kirkeloven § 25 tilsetter Kirkerådet daglig leder og øvrig personale ved sin administrasjon, men kan delegere denne myndigheten til et tilsettingsråd. Kirkerådet tilsetter etter samme paragraf også biskoper, i samsvar med forskrift fastsatt av Kirkemøtet. Disse lovbestemmelsene gir adgang til å legge tilsettingsmyndigheten annet sted enn det som følger av tjenestemannsloven.

I Personalreglement for prester i Den norske kirke, fastsatt i medhold av tjenestemannsloven, er det bl.a. fastsatt prosedyrer for behandling av tilsettings- og disiplinærsaker. Reglementet har også bestemmelser om klage i slike saker. Reglementet gjelder for alle menighetsprester, proster og biskoper, og så langt det passer også for prester med særskilt tjeneste (studentprester, døveprester, fengselsprester) som tilsettes av bispedømmerådet og omfattes av tjenestemannsloven. Også for tilsatte ved bispedømmekontorene og ved Kirkerådet er det fastsatt personalreglementer.

Etter kirkeloven § 38 gjelder forvaltningsloven (og offentleglova) for lovbestemte kirkelige organer. Forvaltningsloven (og offentleglova) får anvendelse i saker om tilsetning, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytning, og for enkeltvedtak som faller inn under forvaltningslovens bestemmelser om klage. Kirkeloven § 38 fastsetter imidlertid at vedtak i lovbestemt kirkelig organ ikke kan påklages, med mindre annet er bestemt.

---

#### **4.2 OVERFØRING AV ARBEIDSGIVERMYNDIGHET FRA STATEN TIL KIRKEN**

Et viktig motiv for de foreslåtte lovendringene er å legge grunnlaget for å overføre statens arbeidsgiveransvar for kirkelig tilsatte, dvs. prestene, biskopene og de tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådet, til Den norske kirke. Dette står sentralt i Kirkemøtets vedtak i 2013 og framstår også som en naturlig konsekvens av grunnlovsendringene i 2012.

Med Kirkemøtet som øverste organ for det foreslåtte nye rettssubjektet for kirken, mener departementet det er Kirkemøtet som bør få myndigheten til å organisere prestatjenesten, treffe bestemmelse om hvordan arbeidsgivermyndigheten overfor prestene skal ivaretas og hvilke organer for det nye rettssubjektet som skal ha ansvaret for de ulike arbeidsgiverfunksjonene. Lovgrunnlaget for Kirkemøtets myndighet som arbeidsgiver vil være lovbestemmelsen om Kirkemøtets alminnelige kompetanse, se forslaget til slik bestemmelse i pkt. 3.4.

Departementet antar at Den norske kirke som arbeidsgiver i hovedsak bør føres inn under den alminnelige arbeidsrettslige lovgivningen (arbeidsmiljøloven, arbeidstvistloven, ferieloven m. fl.). Forslaget i kapittel 6 om en særskilt regulert klageadgang ved disiplinærvedtak representerer et avvik fra denne hovedregelen.

---

#### **4.3 MYNDIGHET TIL Å INNGÅ TARIFFAVTALER. LOVFORSLAG**

Kirkeloven § 35 har en bestemmelse om at de enkelte menighetsrådene og kirkelige fellesrådene kan ”gi en sammenslutning av menighetsråd og kirkelige fellesråd fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på soknets vegne”.

Bestemmelsen kom inn i kirkeloven i 1996 som følge av soknenes rettslige selvstendigjøring. Bestemmelsen ble sett som nødvendig for at soknets organer kunne avgi myndighet til en arbeidsgiverorganisasjon.

Som nevnt, foreslår departementet at Kirkemøtet får generell myndighet til å opptre som arbeidsgiver på vegne av det nye rettssubjektet for Den norske kirke. Selv om det kan reises spørsmål om det er nødvendig å ha en lovhjemmel for at Kirkemøtet skal kunne avgi myndighet til en arbeidsgiverorganisasjon, er departementet kommet til at det er hensiktsmessig å innarbeide en bestemmelse om dette, på samme måte som det er gitt slik bestemmelse for soknets organer.

### **Departementets lovforslag**

Den aktuelle bestemmelsen foreslås inntatt i kirkeloven § 24 og utformet slik:

*Kirkemøtet kan gi en arbeidsgiverorganisasjon fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på Den norske kirkes vegne.*

Det er i pkt. 3.4 foreslått ytterligere endringer i § 24.

---

## **4.4 TJENESTEMANNSRETTSLIGE SPØRSMÅL VED VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE**

---

### **4.4.1 GENERELT OM VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE**

Som statlige tjenestemenn omfattes prestene, prostene, biskopene og de tilsatte ved Kirkerådets og bispedømmenes administrasjoner ikke bare av tjenestemannslovens bestemmelser. Også arbeidsmiljøloven kommer til anvendelse så fremt annet ikke er fastsatt, se arbeidsmiljøloven § 1-2. Av arbeidsmiljøloven § 16-1 følger det at reglene om virksomhetsoverdragelse gjelder ved overdragelse av en virksomhet til en annen arbeidsgiver. Departementet legger til grunn at en overføring av de statskirkelige virksomhetene til et rettssubjekt utenfor staten vil være en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand, og at arbeidsmiljølovens bestemmelser på området dermed vil gjelde for alle berørte embets- og tjenestemenn.

En virksomhetsoverdragelse innebærer som utgangspunkt at tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet, overføres uendret til ny arbeidsgiver. Det følger av arbeidsmiljøloven § 16-2 første ledd at arbeidstakernes arbeidsavtale og arbeidsforhold på tidspunktet for overføringen skal fortsette å løpe uavhengig av skiftet av arbeidsgiver. Med arbeidsavtale eller arbeidsforhold menes ikke bare den skriftlige arbeidsavtalen, men også underforståtte normer av avtalemessig karakter og forhold eller regler som er muntlig bekreftet.

Den nye arbeidsgiveren kan ikke ensidig endre eller frata arbeidstakeren en rettighet vedkommende har i henhold til arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet, men den nye arbeidsgiveren vil på vanlig måte ha adgang til å gjennomføre endringer i kraft av sin alminnelige styringsrett.

Det kreves ingen særskilt aktivitet fra arbeidsgiver eller arbeidstaker for at rettighetene føres videre ved virksomhetsoverdragelsen. Rettighetsovergangen skjer automatisk på grunnlag av overdragelsen.

---

#### 4.4.2 RESERVASJONSRETTE

Bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kap. 16 innebærer en rett for de tilsatte til å følge med over i den nye virksomheten ved en virksomhetsoverdragelse. Det følger samtidig av arbeidsmiljøloven § 16-3 at arbeidstakerne kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver. De tilsatte vil altså ikke ha noen plikt til å bli med når virksomheten skilles ut. Retten til å motsette seg betegnes som reservasjonsrett.

Dersom den tilsatte velger å utøve reservasjonsretten, skal vedkommende skriftlig underrette nåværende arbeidsgiver om dette. Nåværende arbeidsgiver kan sette en frist for utøvelse av denne retten, som ikke kan være kortere enn 14 dager etter at vedkommende arbeidstaker mottok informasjon om virksomhetsoverdragelsen. Dersom reservasjonsretten benyttes, er det i staten lagt til grunn at tjenestemannen formelt må sies opp av den statlige virksomheten fra det tidspunktet virksomheten blir skilt ut. Ved utøvelsen av reservasjonsretten vil imidlertid arbeidstakeren på visse vilkår ha fortrinnsrett til ledig stilling i staten i en periode på 12 måneder etter fratreden (utløpet av oppsigelsesfristen).

Departementet viser til disse generelle bestemmelsene om reservasjonsrett ved virksomhetsoverdragelser. Departementet mener disse på vanlig måte bør legges til grunn ved en utskilling av de kirkelige virksomhetene fra staten.

Dersom Stortinget våren 2016 har vedtatt de nødvendige lovendringene for gjennomføring av en virksomhetsoverdragelse fra 2017, antar departementet at melding om virksomhetsoverdragelsen vil kunne gis tidlig i annet halvår 2016.

---

#### 4.4.3 SÆRLIGE FORHOLD FOR EMBETSMENN

De biskopene som i dag er utnevnt av Kongen (tilsettingsmyndigheten for biskoper og proster ble i 2011 overført til henholdsvis Kirkerådet og bispedømmerådene), er avsettelige embetsmenn etter Grunnloven § 22 første ledd. Proster utnevnt av Kongen er uavsettelige embetsmenn, se Grunnloven § 22 annet ledd. Det samme gjelder sokneprester og residerende kapellaner som ble utnevnt av Kongen før tilsettingsmyndigheten for disse stillingene ble overført til bispedømmerådene i 1989.

Overføring av ansvaret for prestedtjenesten til et kirkelig rettssubjekt innebærer at arbeidet bortfaller som del av statens egen virksomhet. Det følger av tjenestemannsloven §§ 9 og 10 at bortfall av arbeid er saklig grunn til oppsigelse. Disse bestemmelsene gjelder imidlertid ikke for embetsmenn, som ikke kan sies opp, men må avskjediges enten ved dom (uavsettelige embetsmenn) eller av Kongen i statsråd (avsettelige embetsmenn). Bortfall av stillingen kan for disse ikke begrunne avskjed. Arbeidsforholdet til embetsinnehavere som reserverer seg, vil derfor ikke opphøre ved en virksomhetsoverdragelse. Staten vil imidlertid ha adgang til å frata de kirkelige embetsmennene deres funksjoner dersom noen av disse embetsmennene ønsker å bruke reservasjonsretten ved en utskilling av kirken fra staten,

Som utgangspunkt vil embetsmenn som motsetter seg overføring av sitt tilsettingsforhold, opprettholde sin lønn og visse andre rettigheter. Departementet mener imidlertid det er

tvilsomt om en kirkelig embetsmann vil ha rett til å beholde lønn og andre ytelser når vedkommende etter en virksomhetsoverdragelse har rett til å holde fram med sitt arbeid i Den norske kirke på tilnærmet samme vilkår som før. Om spørsmålet i det hele tatt vil komme opp som en konkret problemstilling i forbindelse med den foreslåtte virksomhetsoverdragelsen, er usikkert. Departementet antar at kirkelig tilsatte, både prestene, kirkelige embetsmenn og andre, i alminnelighet ikke vil se grunn til å gjøre bruk av reservasjonsretten. Dersom noen kirkelige embetsmenn ønsker å reservere seg mot overføring, vil departementet vurdere hver sak individuelt.

---

#### 4.4.4 TARIFFAVTALER

Det statlige avtaleverket omfatter to typer avtaler. Den ene omfatter Hovedavtalen i staten og tilhørende tilpasningsavtaler for de enkelte statlige virksomhetene. Denne delen av avtaleverket regulerer hvordan partsforholdet mellom arbeidsgiveren og arbeidstakerne skal utøves. Den andre typen avtaler omfatter Hovedtariffavtalen i staten, ved siden av sentrale og lokale særavtaler, som regulerer lønns- og arbeidsvilkår.

Etter arbeidsmiljøloven § 16-2 annet ledd blir ny arbeidsgiver ved en virksomhetsoverdragelse bundet av tariffavtaler som tidligere arbeidsgiver har inngått, med mindre den nye arbeidsgiveren senest tre uker etter overdragelsestidspunktet erklærer seg ubundet.

Selv om ny arbeidsgiver erklærer seg ubundet, har de overførte arbeidstakerne rett til å beholde sine individuelle lønns- og arbeidsvilkår som følger av tidligere tariffavtaler. Denne retten gjelder likevel bare fram til tidligere tariffavtaler utløper, eller til det inngås ny tariffavtale mellom den nye arbeidsgiveren og arbeidstakerne. Rettighetsoverføring av slike individuelle arbeidsvilkår skjer automatisk i kraft av overdragelsen, på samme måte som med andre individuelle vilkår.

Spørsmål om automatisk overføring av visse pensjonsrettigheter (avtalefestet pensjon) kommer i en noe annen stilling. Spørsmålet er behandlet i kapittel 13, se pkt. 13.4.2.

---

#### 4.4.5 MEDBESTEMMELSE

Alle spørsmål knyttet til en virksomhetsoverdragelse er gjenstand for informasjon og drøfting med de tillitsvalgte. De nærmere kravene til medbestemmelse følger både av arbeidsmiljøloven og Hovedavtalen i staten. Hovedavtalen i staten, som regulerer partsforhold, vil ikke gjelde etter en virksomhetsoverdragelse, siden staten da ikke lenger er part.

Av arbeidsmiljøloven § 16-5 framgår de tillitsvalgtes rett til informasjon og drøfting ved en virksomhetsoverdragelse. Bestemmelsen lister opp hvilke punkter informasjonen skal omfatte: grunnen til overdragelsen, fastsatt eller foreslått dato for overdragelsen, de rettslige, økonomiske og sosiale følgene for arbeidstakerne, endringer i tariffmessige forhold, planlagte tiltak overfor arbeidstakerne, reservasjons- og fortrinnsretten og fristen for å utøve denne

retten. Det følger av arbeidsmiljøloven § 16-6 at denne informasjonsplikten ikke bare gjelder overfor de tillitsvalgte, men overfor alle de berørte arbeidstakerne.

Hovedavtalen i staten og tilpasningsavtalene for den enkelte virksomheten danner grunnlaget for arbeidstakernes medbestemmelsesrett. Av Hovedavtalen framgår at medbestemmelsesretten skal utøves gjennom tillitsvalgte, og på en slik måte at arbeidstakerne blir trukket inn i utrednings- og beslutningsprosessene så tidlig som mulig.

Retten til medbestemmelse skal likevel gjennomføres med den begrensningen at den ikke griper inn i de politiske myndighetenes beslutninger. Retten til medbestemmelse ved overføring til et rettssubjekt utenfor staten vil derfor være knyttet til selve gjennomføringen av virksomhetsoverdragelsen. De tillitsvalgte har imidlertid krav på informasjon om politiske beslutninger.

Ved gjennomføring av den foreslåtte reformen vil departementet som en del av forberedelsene utvikle et opplegg for informasjon og drøfting i samarbeid med kirken og tjenestemannsorganisasjonene.

## **5. SPØRSMÅLET OM SÆRSKILT LOVREGULERING AV PRESTENES OG BISKOPENES TJENESTE**

### **5.1 BAKGRUNN**

I tillegg til tjenestemannslovens bestemmelser er det i dag gitt særskilte regler for prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste. Dette er dels bestemmelser som utfyller tjenestemannslovens regler, dels særlige bestemmelser som tillater avvik fra tjenestemannsloven. Slikt regelverk er gitt av Kongen etter Grunnloven § 3 eller den tidligere § 16, i medhold av tjenestemannsloven og innenfor rammen av statens arbeidsgivermyndighet. I hovedsak omfatter disse bestemmelser i tjenesteordninger, personalreglement og tilsetningsforskrift.

Kirkeloven har få bestemmelser som retter seg særskilt mot prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste. Det er imidlertid inntatt bestemmelser om krav til praktisk-teologisk utdanning, om tap av presterettigheter, om tjenestebolig og om myndighet til å fastsette tjenesteordninger. På noen områder legger kirkeloven beslutningsmyndighet til biskopen.

Dersom prestene, prostene og biskopene ikke lenger skal være tilsatt i staten, endres grunnlaget for den tidligere reguleringen av deres tjeneste. Som nevnt, foreslår departementet at Kirkemøtet som øverste arbeidsgiverinstans får generell myndighet til å organisere og regulere prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste innenfor de rammene som den alminnelige arbeidsretten. Departementet antar at dette aktualiserer spørsmålet om å gi særskilte lovbestemmelser om prestatjenesten og tilgrensende forhold, som det til nå ikke har vært nødvendig å lovregulere. Dette drøftes i det følgende.

---

## 5.2 REGULERING AV PRESTENES TJENESTE

---

### 5.2.1 SOKNETS RETT TIL Å BLI BETJENT AV PREST. LOVFORSLAG

Kommunene har etter kirkeloven § 15 et økonomisk ansvar overfor kirken. Historisk er deler av dette ansvaret et uttrykk for at lokalsamfunnet hadde oppgaven å bekoste utgiftene som fulgte ved prestenes betjening av menighetene, dvs. utgifter til kirkebyggene og de kirkelige stillingene – utover presten – som trengs for å holde gudstjenester og kirkelige handlinger. Kommunenes bevilgninger til kirken forvaltes av det kirkelige fellesrådet i kommunen. Fellesrådets ansvar overfor prestedtjenesten er ikke regulert i kirkeloven, men følger indirekte av kommunenes ansvar etter § 15.

Flere bestemmelser i kirkeloven bygger på en underliggende forutsetning om at det skal være prestedtjeneste i hvert sokn. Departementet mener det kan være hensiktsmessig å lovfeste denne forutsetningen særskilt. En slik bestemmelse vil bekrefte kirkelige organers ansvar for at det i alle sokn er prestedtjeneste, dvs. at det holdes gudstjenester i soknet og at kirkemedlemmene i soknet har tilgang til kirkelige handlinger, sjelesorg og trosopplæring. Dette er den faktiske situasjonen i dag, og en lovbestemmelse om dette medfører ingen realitetsendring.

En bestemmelse om at hvert sokn skal være betjent av prest, dvs. at det i soknet finnes en prestedtjeneste, er også med å bekrefte at Den norske kirke skal være en landsdekkende kirke med prestedtjeneste over hele landet.

#### **Departementets lovforslag**

Departementet foreslår at det i kirkeloven § 2 tas inn en bestemmelse om prester, og tilsvarende om proster og biskoper (se pkt. 5.3.1), og foreslår at bestemmelsen utformes slik:

*Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop.*

Det er i pkt. 3.3 og i pkt. 7.5 og 7.6 foreslått ytterligere endringer i § 2.

---

### 5.2.2 PRESTETJENESTENS UAVHENGIGHET. LOVFORSLAG

Ved en utskilling av prestedtjenesten fra staten og avvikling av Kongens overordnede arbeidsgivermyndighet overfor prestene antar departementet at det er formålstjenlig å ta inn en bestemmelse i kirkeloven som verner om prestedtjenestens uavhengighet. Bakgrunnen for forslaget er dels av kirkelig karakter, dels er forslaget mer generelt, samfunnsmessig begrunnet.

Presteordinasjonen kan forstås som en overdragelse av fullmakt og ansvar for sakramentforvaltningen og forkynnelsen (den offentlige læren). Ordinasjonen forutsetter derfor en viss frihet fra inngripen fra andre for at presten skal kunne ivareta ordinasjonsforpliktelsene og -rettighetene som et personlig ansvar og kall. For de statstilsatte prestene kan denne uavhengigheten langt på vei i dag sies å bli ivaretatt gjennom bestemmelser fastsatt av Kongen som arbeidsgiver og tidligere kirkestyre.



Prestene i Den norske kirke er omfattet av enkelte særskilte bestemmelser i den alminnelige lovgivningen, blant annet om taushetsplikt, vigselsmyndighet og verneplikt som feltprest. Også prestenes oppgaver ved katastrofer og ulykker og deres bistand til politiet ved varsling av dødsfall kan tilsi at det er i det norske samfunnets interesse at prestene ivaretar sine oppgaver på et tilnærmet uavhengig grunnlag. En lovbestemmelse som bekrefter dette, bør da omfatte all ordnet prestetjeneste, også der hvor andre enn Den norske kirke er arbeidsgiver, for eksempel i Forsvaret og helseforetakene.

Det finnes tilsvarende hensyn knyttet til andre profesjoner som det er naturlig å sammenlikne med, bl.a. leger og annet helsepersonell, forskere og forelesere ved universiteter og høyskoler, samt dommere innenfor domstoladministrasjonene. For disse tre gruppene er profesjonsreguleringen i lov noe forskjellig.

I *helseforetaksloven* er de ulike helsearbeidernes personlige faglige ansvar forholdsvis omfattende regulert. Den enkeltes faglige uavhengighet er fastsatt i loven. Det er dessuten tatt inn en bestemmelse om at ”virksomhet som yter helse- og omsorgstjenester, skal organiseres slik at helsepersonellet blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter”.

*Universitetsloven* har bestemmelser om det vitenskapelige personalets faglige frihet og ansvar. Bestemmelsene retter seg mot universiteter og høyskoler, og forplikter disse institusjonene til å organisere og lede virksomheten slik at den akademiske friheten fremmes og vernes. Loven gir den enkelte forskeren og foreleseren et selvstendig ansvar for det faglige opplegget og innholdet.

*Domstolloven* regulerer bl.a. tilsetting av dommere, hvilke overordnede kvalifikasjonskrav som gjelder for disse, deres uavhengighet og vilkår for avskjed. Bestemmelsene begrenser domstoladministrasjonenes arbeidsgivermyndighet og skal sikre dommernes og domstolenes upartiskhet og alminnelige tillit.

I lys av disse eksemplene har departementet vurdert ulike måter å regulere prestetjenestens uavhengighet på, for eksempel slik:

- All prestetjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser, se helseforetaksloven
- Prestene har et selvstendig faglig ansvar for sin forkynnelse, undervisning, sjelesorg og sakramentforvaltning, se universitetsloven
- En prest er uavhengig i sin forkynnelse, sjelesorg og sakramentforvaltning, se domstolloven

Det er departementets syn at en lovbestemmelse som skal verne om prestenes (relative) uavhengighet ikke bør innføres uten bred kirkelig støtte. Departementet vil derfor legge avgjørende vekt på de kirkelige høringsinstansenes uttalelse i spørsmålet. Departementets forslag tar utgangspunkt i bestemmelsene i helseforetaksloven.

### **Departementets lovforslag**

Den aktuelle bestemmelsen foreslås tatt inn i kirkeloven § 34 med følgende formulering:

*All prestedtjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser.*

---

### 5.2.3 PRAKTISK-TEOLOGISK UTDANNING

Praktisk-teologisk utdanning blir gitt ved Det teologiske menighetsfakultet, ved Misjonshøgskolen og ved Det praktisk-teologiske seminar og Kirkelig utdanningscenter i nord. Det Praktisk-teologiske seminar og Kirkelig utdanningscenter i nord er organisert under Kulturdepartementet.

Den foreslåtte forvaltningsreformen aktualiserer spørsmål vedrørende bestemmelsene i kirkeloven om praktisk-teologisk utdanning, om kvalifikasjonskravene for å bli prest i Den norske kirke og vilkårene for ordinasjon og tilsetning som prest. I tillegg reises spørsmålet om organiseringen av Det praktisk-teologiske seminar og Kirkelig utdanningscenter i nord. Disse spørsmålene vil bli behandlet i et eget høringsnotat og tas ikke opp til drøfting her.

---

## 5.3 REGULERING AV BISKOPENES OG PROSTENES TJENESTE

---

### 5.3.1 UTGANGSPUNKTER

Som statens myndighetsperson ivaretar biskopen i dag arbeidsgivers styringsrett overfor prestedtjenesten. I tjenesteordningen for biskoper er biskopene dessuten tillagt avgjørelsesmyndighet på ulike sakfelt, dels basert på lov, dels på Kongens kirkelige anordningsmyndighet (regelmyndighet), dels på Kongens overordnede arbeidsgivermyndighet innen statsforvaltningen. I tillegg er biskopene på en rekke områder tillagt oppgaver og myndighet i kirkeloven, se kirkeloven §§ 4, 6, 10, 12, 15, 18, 38.

Etter kirkeloven § 23 er biskopen medlem av bispedømmerådet og dermed Kirkemøtet. Etter § 25 skal Kirkerådet ha en biskop valgt av Bispemøtet som medlem. Samtlige biskoper er etter § 26 medlemmer av Bispemøtet, etter § 27 også av Den norske kirkes lærenemnd.

Hvert bispedømme er betjent med biskop. Departementet antar det er hensiktsmessig å lovfeste dette særskilt, siden det ikke lenger ligger til Kongen å organisere bispeembetene. Tilsvarende bør gjelde for prostene selv om prostene ikke i så omfattende grad er tillagt oppgaver i kirkelovgivningen. Lovbestemmelsene om dette er inntatt i forslaget til nytt ledd i kirkeloven § 2: ”Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop”, se pkt. 5.2.1.

---

### 5.3.2 BISKOPEN SOM ORGAN

Uansett hvordan prestedtjenesten organiseres i framtiden, antar departementet det er grunn til å sikre en fortsatt uavhengig bispetjeneste og unngå at det fastsettes ordninger som innebærer at Kirkerådet kommer i et overordningsforhold til biskopene. Departementet foreslår etter dette at biskopen bestemmes i loven som et organ som Kirkemøtet kan bemyndige til å opptre på vegne av Den norske kirke.

Skal biskopen videreføres som et langt på vei uavhengig kirkelig organ, slik biskopen er i dag, følger det naturlig at det bare bør være Kirkemøtet selv som normalt skal kunne pålegge biskopene oppgaver eller legge myndighet til dem. Departementet antar at disse spørsmålene i hovedsak vil kunne reguleres i tjenesteordningen for biskoper.

### 5.3.3 BISKOPENES UAVHENGIGHET

Det sentrale i biskopenes oppdrag er ifølge tjenesteordningen for biskoper § 1 å ”ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke og rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere”. Dette oppdraget skal biskopen først og fremst ivareta ”gjennom forkynnelse og sakramentforvaltning”. Vernet om biskopenes uavhengighet på dette området er ivaretatt av lovforslaget om prestenes uavhengighet, som også omfatter biskopene, se pkt. 5.2.2.

I tillegg kommer spørsmålet om også biskopens uavhengige tjenesteutøvelse ved ordinasjon og vigsling, eventuelt også ved sin visitasjonsmyndighet, bør ha et lovvern. Departementet er i tvil om dette, særlig fordi biskopenes uavhengighet i hovedsak bør sikres gjennom den organiseringen av tjenesten som Kirkemøtet vil kunne fastsette gjennom tjenesteordningen for biskopene. I tjenesteordningen vil Kirkemøtet kunne gi regler som begrenser arbeidsgivers styringsrett overfor biskopene og for eksempel fastsette hvem som skal være biskopenes nærmeste foresatte eller overordnede myndighet – i den grad det er behov for å bestemme noe om dette. Departementet er kommet til at det ikke er grunn til å foreslå et særskilt lovvern på området.

Departementet vil videre reise spørsmål om det er behov for å etablere en ny klageadgang knyttet til bl.a. biskopens ulike former for myndighetsutøvelse. Et uavhengig klageorgan vil kunne gi større selvstendighet i biskopens tjenesteutøvelse enn om Kirkerådet skulle ivareta klagemyndigheten og på denne måten være overordnet biskopene. Dette er nærmere omtalt i det følgende og ellers i kapittel 6.

Biskopens vedtak om ordinasjon eller vigsling kan i dag ikke påklages, se tjenesteordningen for biskoper § 8 fjerde ledd. Biskopens vedtak om at presteordinasjon i et annet kirkesamfunn er gyldig som grunnlag for å utføre prestatjeneste i Den norske kirke, kan heller ikke påklages, se tjenesteordningen for biskoper § 8 femte ledd. Departementet mener at staten i utgangspunktet bør være tilbakeholden med å lovregulere biskopens ordinasjonsmyndighet. En beslutning om ikke å ordinere en person som har en utdanning som kvalifiserer for prestatilsetting, har imidlertid stor betydning for den det gjelder. Beslutningen berører også den eller de som ønsker vedkommende ordinert for prestatjeneste hos seg. Dette kan tale for en rettslig kvalitetssikring i slike saker.

Departementet antar videre at det bør etableres felles ordninger for utøvelse av disiplinærmyndighet overfor prester. Reglene om utøvelse av disiplinærmyndigheten bør ha som mål at grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper blir ivaretatt. Kirken bør være forbilledlig i sin opptreden i disiplinærsaker, og den kirkelige behandlingen av disiplinærsaker bør holde en slik standard at den ikke lett blir tilsidesatt ved prøving for domstolene.

De hensynene som departementet har pekt på over, vil i stor utstrekning kunne ivaretas av Kirkemøtet. Kirkemøtet kan fastsette regler og fordele myndighet i kraft av sin rolle som overordnet arbeidsgivermyndighet og dessuten med særskilt hjemmel i lov, se kirkeloven §§ 32 og 34. Som nevnt, er det departementets oppfatning at dette er spørsmål som staten ikke bør regulere.

Spørsmålet om å etablere et eget klageorgan derimot, som Kirkemøtet kan velge å legge myndighet til og gi nærmere regler om, for eksempel etter mønster av Överklagandenämnden i Svenska kyrkan, er et spørsmål som kan ha betydning for staten som lovgiver. Bakgrunnen er at dersom et klageorgan skal kunne overprøve beslutninger som kirkelige organer har truffet i medhold av lov, må myndigheten til å overprøve slike beslutninger fastsettes i lov.

## **6. REGLER OM KLAGE**

### **6.1 INNLEDNING**

I kirkeforvaltningen finnes det klageordninger på flere områder. Klageordningene følger dels av bestemmelser i ulike lover, dels av delegasjon av myndighet. I dette kapitlet gjennomgås noen av dagens klageordninger. Formålet er å identifisere de områdene der den foreslåtte lovreformen kan gi grunn til å endre dagens klageordninger. Dette er drøftet i det følgende. Forslaget om å etablere en egen klagenemnd for Den norske kirke drøftes særskilt i pkt. 6.7.

### **6.2 MINDRETALLSKLAGE VED TILSETTING M.M.**

Søkere til prestestillinger og andre kirkelige stillinger har ikke rett til å klage på tilsettingsvedtaket. Dette er i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser. Det finnes imidlertid noen ordninger for såkalt mindretallsklage, dvs. at et mindretall i tilsettingsorganet kan bringe en tilsettingssak inn for avgjørelse i overordnet organ.

Tilsettingssak vedrørende prest avgjøres i dag av departementet ved uenighet mellom bispedømmerådet og innstillingsrådet (personalreglement § 10.4). Et mindretall i bispedømmerådet kan kreve at tilsettingssaken avgjøres av departementet (personalreglement § 10.5). Et mindretall i bispedømmerådet eller Kirkerådet kan kreve at en disiplinærsak avgjøres av departementet (personalreglement § 16.1).

Det er også fastsatt regler om klage på vedtak om evaluering av kompetanse ved prestetilsetting (se forskrift 19. november 1999 nr. 1585). Evalueringsnemndas<sup>6</sup> vedtak om kompetanse tilsvarende cand.theol.-graden kan etter forskriften påklages til Kirkerådet. Bestemmelser om evalueringsnemndas saksbehandling er gitt av Kongen i forskrift om tilsetting av menighetsprest § 7.

Ved etablering av det foreslåtte nye rettssubjektet vil Kirkemøtet som øverste arbeidsgivermyndighet kunne gi tilsvarende regler som nå er fastsatt i tilsettingsforskriften og personalreglementet for prester.

<sup>6</sup> Evalueringsnemnda er en kirkelig oppnevnt nemnd som vurderer om en person er kvalifisert for prestatjeneste selv om vedkommende ikke oppfyller de formelle kvalifikasjonskravene.

Departementet antar at adgangen til mindretallsklage ikke bør lovreguleres. I departementets forslag om en særskilt kirkelig klagenemnd, se pkt. 6.7, er det imidlertid åpnet for at Kirkemøtet kan etablere ordninger for dette og legge klagemyndigheten til denne nemnda.

---

### **6.3 KLAGE PÅ VEDTAK ETTER OFFENTLEGLOVA**

Vedtak etter offentleglova som er truffet av menighetsråd eller kirkelig fellesråd, kan påklages til bispedømmerådet, se kirkeloven § 38 andre ledd. Vedtak etter offentleglova som er truffet av bispedømmerådet, kan påklages til Kirkerådet, se kirkeloven § 38 andre ledd.

Departementet foreslår at disse bestemmelsene føres uendret videre.

Vedtak etter offentleglova som er truffet av Kirkerådet, kan i dag ikke påklages, se kirkeloven § 38 andre ledd. Departementet foreslår at det innføres klagerett på slike vedtak, og at klagemyndigheten legges til den særskilte klagenemnda, se pkt. 6.7.

---

### **6.4 KLAGE PÅ VALG**

Stemmeberettigede kan klage til bispedømmerådet på menighetsrådsvalg (se regler for valg av menighetsråd § 13). Stemmeberettigede kan klage til Kirkerådet på bispedømmerådsvalg (se regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøte § 1-4). Dette er regler som Kirkemøtet har gitt med hjemmel i kirkeloven. Departementet foreslår ingen endringer i lovhjemmelen på området.

---

### **6.5 KLAGE VEDRØRENDE BRUK AV KIRKE**

Menighetsrådets vedtak om utlån av kirken kan påklages til biskopen, se regler for bruk av kirken § 8. Menighetsrådet kan klage til biskopen på prestens bruk av kirken, se regler for bruk av kirken § 11. Det er Kirkemøtet som gir regler om bruk av kirkene, og som har etablert klageordningene. Dette er regler som Kirkemøtet har gitt med hjemmel i kirkeloven § 20 tredje ledd. Departementet foreslår ingen endringer i denne bestemmelsen.

---

### **6.6 OMRÅDER HVOR DET KAN VÆRE BEHOV FOR SÆRSKILT KLAGEORDNING**

Ved en utskilling av kirken fra staten kan det i tillegg til det som er nevnt ovenfor, være behov for å regulere en særskilt klageordning for vedtak om dispensasjon fra kravet om kirkemedlemskap for tilsatte og ombud, disiplinærvedtak, vedtak om tap av presterettigheter og i saker som gjelder klage på biskopen. Dette er omtalt i det følgende.

---

#### **6.6.1 DISPENSASJON FRA KRAV OM MEDLEMSKAP**

Biskopens vedtak om å dispensere fra kravet i kirkeloven § 29 første ledd om medlemskap i Den norske kirke for tilsatte og ombud grunner seg i dag på delegasjon fra departementet. Biskopens avgjørelse kan påklages til departementet etter bestemmelse i tjenesteordning for biskoper § 11 annet ledd. Departementet foreslår at bestemmelsen i § 29 videreføres. Myndigheten foreslås lagt direkte til biskopen i loven, noe som innebærer at også eventuell

klagemyndighet må fastsettes i loven. Departementet foreslår at slik klagemyndighet legges til den særskilte klagenemnda, se pkt. 6.7.

---

#### 6.6.2 DISIPLINÆRVEDTAK

Vedtak om oppsigelse, ordensstraff, suspensjon eller avskjed rettet mot en statstjenestemann, kan påklages av tjenestemannen etter tjenestemannsloven § 19, jf. personalreglement § 16.2. Klagen skal framsettes for vedtaksorganet. Klageinstansen er vedkommende departement, som da kan omgjøre vedtaket. Det følger av tjenestemannsloven § 19 at tjenestemannen kan reise søksmål for å få prøvd lovligheten av disiplinærvedtak. Det er klageinstansens vedtak som i tilfelle skal prøves rettslig. Ordningen er nødvendig for at den passive søksmålskompetansen i slike saker skal ligge til departementet. Det er altså departementet som er rett saksøkt i slike saker.

Når tjenestemannsloven ikke lenger gjelder, vil Kirkemøtet i utgangspunktet stå fritt til å organisere myndighetsutøvelsen. Av hensyn til kvaliteten i avgjørelsene og rettssikkerheten til de involverte antar departementet det bør innføres en særskilt klageordning. Skal et klageorgan kunne omgjøre vedtak, går departementet ut fra at omgjøringsmyndigheten må legges til et lovbestemt kirkelig organ. Det kan også være behov for bestemmelser som sikrer at klageadgangen er uttømt før søksmål kan reises, og at søksmål da må rettes mot klageinstansen. Departementet antar at bestemmelse om dette bør gis i lov eller i medhold av lov og foreslår at klagemyndigheten legges til den særskilte klagenemnda, se pkt. 6.7.

---

#### 6.6.3 VEDTAK OM TAP AV PRESTERETTIGHETER

Biskopens vedtak om tap av presterettigheter kan i dag påklages til departementet. Departementets myndighet etter kirkeloven § 32 annet ledd er delegert til biskopen, og klageadgangen er regulert i tjenesteordning for biskoper § 12 fjerde ledd.

Vedtak om tap av presterettigheter er utøvelse av offentlig myndighet i medhold av lov (enkeltvedtak). Dersom forvaltningslovens klagebestemmelser skulle gjelde på området, ville det vært klageadgang til overordnet organ. De samme hensynene som gjelder ved disiplinærvedtak, jf. ovenfor, tilsier at det også her bør være en klageadgang. En mulig løsning er å legge myndigheten til biskopen direkte i loven, og i loven fastsette hvem det kan klages til. Også her kan det være behov for bestemmelser som sikrer at klageadgangen er uttømt før søksmål kan reises. Klagemyndigheten foreslås lagt til den særskilte klagenemnda, se pkt. 6.7.

---

#### 6.6.4 KLAGE PÅ BISKOPEN

Klage på biskop rettes etter dagens ordning til departementet som arbeidsgiver for biskopen og avgjøres av departementet eller Kongen, avhengig av hva slags beslutning som skal treffes.

Kirkemøtet vil etter departementets forslag kunne fastsette særskilte bestemmelser for biskopene. Spørsmålet som dermed kan stilles, er om det av hensyn til biskopenes uavhengighet er grunn til å lovregulere en ordning for klage på biskopen, og da slik at

oppgavene som disiplinærorgan for biskoper ikke ivaretas av de ordinære kirkelige organene. Departementet foreslår at disiplinærmyndighet vedrørende biskopene legges til den særskilte klagenemnda, se pkt. 6.7.

---

## **6.7 KLAGENEMND FOR DEN NORSKE KIRKE. LOVFORSLAG**

Som det framgår av det foregående, foreslår departementet at myndighet til å avgjøre mindretallsklage ved tilsetning, klage på Kirkerådets vedtak etter offentleglova, klage på vedtak etter kirkeloven § 29 (krav om medlemskap), klage på vedtak etter kirkeloven § 32 (tap av presterettigheter), klage på disiplinærvedtak truffet av bispedømmeråd eller Kirkerådet, samt myndighet til å treffe disiplinærvedtak vedrørende biskopene, bør legges til en ny klagenemnd for Den norske kirke – dersom kirken fristilles fra staten.

Alternativet til en egen klagenemnd vil på noen av de omtalte saksområdene være å legge myndigheten til Kirkerådet. I saker der Kirkerådet selv treffer førstehånds vedtak, vil alternativet enten være å legge klageadgangen til Kirkemøtet eller å fastsette at det ikke skal være klageadgang.

Kirkemøtet er lite egnet som organ for klagebehandling, og departementet har sett bort fra dette som en løsning. Dersom det skal være klageadgang for saker der Kirkerådet har truffet vedtak, er det vanskelig å se alternativer til å etablere et særskilt klageorgan.

I saker der biskopene treffer vedtak og klagemyndigheten ligger til Kirkerådet, vil biskopene for dette saksområdet underlegges Kirkerådet. Hensynet til en uavhengig bispetjeneste tilsier etter departementets syn at klagemyndigheten også for slike saker bør legges til et annet, mer uavhengig klageorgan.

Departementet har også lagt vekt på at en klagenemnd kan settes sammen av medlemmer med betydelig teologisk og juridisk kompetanse og foreslår at krav om dette tas inn i bestemmelsene om klagenemnda. Formålet er å sikre høy kvalitet og faglig selvstendighet i klagenemndas behandling av saker.

Departementet antar at dersom det etableres en klagenemnd i samsvar med det som er skissert, vil nemnda kunne ivareta Den norske kirkes søksmålskompetanse i disiplinærsaker for alle tilsatte som har det nye rettssubjektet for Den norske kirke som arbeidsgiver. Det vil da være Den norske kirke v/klagenemnda som er rett saksøkt i slike saker.

Klagenemnda bør ha myndighet til å avvise saker dersom nemnda kommer til at det ikke er grunnlag for å behandle dem. Dette vil for eksempel gjelde klage på en biskop, når nemnda ikke finner grunnlag for disiplinærvedtak. Nemnda vil uansett kunne gi en uttalelse.

Kirkemøtet bør også kunne tillegge klagenemnda klagemyndighet i andre saker.

## Departementets lovforslag

Departementet foreslår at gjeldende bestemmelser i kirkeloven § 27 om Den norske kirkes lærenemnd oppheves, se pkt. 7.7. I kirkeloven § 27 foreslås det i stedet inntatt bestemmelser om Den norske kirkes klagenemnd, med følgende ordlyd:

*§ 27. Den norske kirkes klagenemnd.*

*Den norske kirkes klagenemnd oppnevnes for fire år av Kirkemøtet og består av fem medlemmer og et tilsvarende antall varamedlemmer med betydelig teologisk og juridisk kompetanse. Som leder oppnevnes en person med erfaring som dommer.*

*Klagenemnda*

- a) avgjør klager etter kirkeloven §§ 29, 32 og 38*
- b) avgjør klager på vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed truffet av bispedømmeråd eller Kirkerådet*
- c) treffer vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed av biskop*
- d) utfører for øvrig de oppgaver den er pålagt av Kirkemøtet.*

*Klagenemndas avgjørelser kan ikke påklages.*

*Tilsatte i Den norske kirke og andre med rettslig klageinteresse kan reise søksmål for å få prøvd lovligheten av Klagenemndas vedtak.*

*Kirkemøtet gir nærmere regler om virksomheten.*

Departementet foreslår dessuten at bestemmelsen i kirkeloven § 29 første ledd endres slik:

*Kirkelig tilsatte og ombud skal være medlem av Den norske kirke. Biskopen kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det. Biskopens vedtak kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd.*

Departementet foreslår videre at bestemmelsen i kirkeloven § 38 annet ledd endres slik:

*Vedtak i et lovbestemt kirkelig organ kan ikke påklages med mindre annet er særskilt bestemt. Vedtak etter *offentleglova* som er truffet av menighetsrådet eller kirkelig fellesråd, kan påklages til bispedømmerådet. Vedtak etter *offentleglova* som er truffet av bispedømmerådet, kan påklages til Kirkerådet. Vedtak etter *offentleglova* som er truffet av Kirkerådet, kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd.*

## 7. ANDRE FORSLAG TIL ENDRINGER I KIRKELOVEN. LOVFORSLAG

### 7.1 INNLEDNING

I kirkeloven er Kongen og departementet på en rekke områder gitt myndighet til å gi nærmere bestemmelser eller treffe vedtak i enkeltsaker. En rettslig selvstendigjøring av Den norske kirke innebærer at det på noen av disse områdene vil være nødvendig å endre dagens



kompetanse- og saksbehandlingsregler. På andre områder vil det mer bero på skjønn om det bør gjøres endringer.

Utøvelsen av Kongens eller departementets myndighet etter kirkeloven er i dag i stor grad delegert til kirkelige organer, slik at det i praksis er andre organer enn Kongen eller departementet som utøver myndigheten.

I det følgende gjøres det rede for ulike typer av bestemmelser der departementet foreslår at myndigheten overføres til kirkelige organer. Noen bestemmelser er det også aktuelt å oppheve. En mer gjennomgripende gjennomgang av kirkelovens bestemmelser vil departementet komme tilbake til i sammenheng med arbeidet med en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn. De forslagene til endringer i kirkeloven som høringsnotatet tar opp, er derfor i hovedsak begrenset til de endringene som er nødvendige for å kunne gi kirken en rettslig selvstendig stilling.

---

## **7.2 KIRKEBOKFØRING OG MEDLEMSREGISTRERING**

Av kirkeloven § 37 første ledd annet punktum framgår at departementet i dag kan gi nærmere regler om kirkebokføringen. Departementets bestemmelser om kirkebokføringen ble opphevet ved kgl. res. 8. juni 2012, noe som medførte at kirkebokføringen på papir ble erstattet av elektronisk registrering.

Etter § 37 annet ledd kan opplysninger som skal registreres i kirkebøkene, inntas i medlemsregister for Den norske kirke etter nærmere bestemmelser av departementet. I samsvar med slike bestemmelser blir det i det elektroniske medlemsregisteret nå registrert opplysninger om dåp, konfirmasjon, vigsel og gravferd, i tillegg til opplysninger om inn- og utmelding.

Etter kirkeloven § 3 nr. 8 fjerde ledd gir departementet ”nærmere regler om fremgangsmåten ved innmelding og utmelding og melding etter dette nummer, herunder om hvilke opplysninger som kan kreves.” Forskrift 4. januar 2006 nr. 6 om inn- og utmelding av Den norske kirke har i dag slike regler.

Selv om den papirbaserte kirkebokføringen har opphørt, har kirkebokfører (soknepresten) fortsatt enkelte oppgaver knyttet til inn- og utmelding av kirken. Det vil fortsatt være behov for å ha nærmere regler for inn- og utmeldinger og om hvem som har ansvaret for at opplysninger om utførte kirkelige handlinger blir registrert.

Personer som anses å høre inn under eller er medlem av Den norske kirke, blir registrert i kirkens medlemsregister, i samsvar med forskrift om Den norske kirkes medlemsregister § 3.10. Forskriften er gitt av departementet 25. februar 2000. Etter denne forskriften har Kirkemøtet ansvaret for medlemsregisteret og fastsetter utfyllende retningslinjer.

### **Departementets lovforslag**

Sammenhengen mellom Den norske kirkes medlemsregister og regler om inn- og utmelding tilsier at Kirkemøtet bør gis myndighet til å gi nærmere regler om inn- og utmelding og om

registrering av kirkebokopplysninger. I tråd med dette foreslår departementet endringer i kirkeloven § 3 nr. 8 og 10, noe som innebærer at Kirkemøtet gis myndighet til å fastsette regler om innmelding og utmelding og om føringen av Den norske kirkes medlemsregister.

Videre forelås det at forskriftsmyndigheten etter kirkeloven § 37 vedrørende kirkebok og føring av medlemsregister legges til Kirkemøtet.

De aktuelle bestemmelsene i §§ 3 og 37 foreslås utformet slik:

§ 3 Tilhørighet og medlemskap.

(...)

8. Innmelding i, og utmelding av Den norske kirke skjer ved personlig henvendelse til kirkebokføreren på bostedet. Utmelding kan også skje skriftlig. Er vedkommende bosatt i utlandet, rettes henvendelsen til kirkebokføreren på siste bosted her, eller såfremt vedkommende ikke har hatt bosted her, til den kirkebokfører *Kirkerådet* bestemmer.

(...)

*Kirkemøtet* gir nærmere regler om fremgangsmåten ved innmelding og utmelding og melding etter dette nummer, herunder om hvilke opplysninger som kan kreves.

10. Personer som anses å høre inn under eller er medlem i Den norske kirke, registreres i et sentralt medlemsregister for Den norske kirke. *Regler om registerføringen gis av Kirkemøtet.*

§ 37. Kirkebokføring.

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. Nærmere regler om registerføringen gis av *Kirkemøtet*.

Opplysninger som nevnt i første ledd, kan etter nærmere bestemmelser av *Kirkemøtet* inntas i medlemsregister for Den norske kirke, jf. § 3 nr. 10.

---

### 7.3 KIRKELIG MANNTALL

Etter kirkeloven § 4 fjerde ledd gir departementet ”regler om kirkelig manntall og om innføring i dette”. Kirkeloven § 6 første ledd første punktum har en bestemmelse som legger myndighet til Kirkemøtet til å gi regler for menighetsrådsvalg. Kirkemøtet har fastsatt slike regler, som også omfatter bestemmelser om manntall. Kirkemøtet har dessuten fastsatt regler for valg av andre kirkelige rådsorganer. Departementet antar det er behov for å videreføre bestemmelsen i § 4 fjerde ledd, men med Kirkemøtet som myndighetshaver. Dette vil gi en klar hjemmel for at Kirkemøtets regelverk også kan omfatte regler for manntall og om innføring i dette.

## Departementets lovforslag

Departementet foreslår at bestemmelsen i kirkeloven § 4 får følgende ordlyd:

*Kirkemøtet gir regler om kirkelig manntall og om innføring i dette.*

---

### 7.4 BESTEMMELSER OM SOKNETS ORGANER

Etter kirkeloven § 11 første ledd avgjør menighetsmøtet ”saker om innføring av ny, godkjent salmebok og liturgi og andre saker som etter bestemmelse av Kongen eller departementet overlates til menighetsmøtets avgjørelse”.

Liturgimyndigheten er fra tidligere overført til Kirkemøtet, se kirkeloven § 24 annet ledd annet punktum. For å få samsvar med bestemmelsen i § 24 annet ledd annet punktum bør begrepene ”salmebok og liturgi” byttes ut med ”gudstjenstlige bøker i kirken”. Når det gjelder ”andre saker” som overlates til menighetsmøtets avgjørelse, synes det hensiktsmessig at myndighet også på dette området legges til Kirkemøtet.

Etter § 11 tredje ledd ”gir menighetsmøtet uttalelse når departementet eller annen kirkelig myndighet ber om det eller når menighetsmøtet av eget tiltak ønsker å uttale seg”. Departementet foreslår at bestemmelsen endres. Departementets adgang til å innhente uttalelse fra menighetsmøtet trenger ikke hjemmel i lov.

## Departementets lovforslag

Departementet foreslår at de aktuelle bestemmelsene i kirkeloven § 11 endres slik:

Menighetsmøtet avgjør saker om innføring av *gudstjenstlige bøker i kirken* og andre saker som etter bestemmelse av *Kirkemøtet* overlates til menighetsmøtets avgjørelse.

(...)

For øvrig gir menighetsmøtet uttalelse når ~~departementet eller annen~~ kirkelig myndighet ber om det eller når menighetsmøtet av eget tiltak ønsker å uttale seg.

---

### 7.5 ORDNING FOR DØVEMENIGHETER OG ANDRE KATEGORIALMENIGHETER

Etter kirkeloven § 2 tredje ledd er det Kongen som fastsetter ”særskilt ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter”. Myndigheten er delegert til Kirkemøtet ved kongelig resolusjon 13. desember 2013, med virkning fra 1. januar 2014.

Det er ved forskrift fastsatt ordninger for to typer kategorialmenigheter, henholdsvis døvemenighetene, se forskrift 17. april 1998 nr. 338, og samisk menighet i sørsamisk språkområde, se forskrift 11. desember 2008 nr. 1317. Kirkemøtet er gitt myndighet til å endre begge forskriftene. Kirkemøtet kan også fastsette ordninger for nye kategorialmenigheter. Delegasjonen åpner imidlertid ikke for at Kirkemøtet kan gi bestemmelser som påfører staten eller kommunene nye økonomiske forpliktelser. Med samme

forutsetning foreslår departementet at Kongens myndighet etter kirkeloven § 2 siste ledd legges til Kirkemøtet.

### **Departementets lovforslag**

Departementet foreslår at den aktuelle bestemmelsen i kirkeloven § 2 formuleres slik:

Særskilt ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter fastsettes av *Kirkemøtet*.

Det er i pkt. 3.3, pkt. 5.2.1 og pkt. 7.6 foreslått ytterligere endringer i § 2.

---

## **7.6 KIRKELIG INNDELING OG BESTEMMELSER OM KIRKEBYGG**

Kirkeloven har en rekke bestemmelser om kirkelig inndeling. Disse omfatter myndighet til å fastsette endringer i den kirkelige inndelingen, bestemme navn på kirkebygg, sokn, prosti og bispedømme og foreta lempninger og tilpasninger av ulike bestemmelser.

Kongens myndighet til å foreta endringer i den kirkelige inndelingen er delegert til departementet ved kongelig resolusjon 7. juni 1996. Departementet har delegert deler av myndigheten videre til bispedømmerådene. Dette gjelder myndigheten til å endre grensene mellom sokn, slå sammen sokn og skille ut som eget sokn et distrikt hvor det er kirke, samt bestemme navn på kirke og sokn.

Etter kirkeloven § 17 annet ledd skal det være kirke i hvert sokn. Etter § 21 er det departementet som godkjenner oppføring av ny kirke, herunder tomtevalg, tegninger og finansiering. Også ombygging, utvidelse og nedleggelse av kirke krever departementets godkjenning. Deler av denne myndigheten er delegert til biskopene, så som myndighet til å godkjenne ombygging og utvidelse av kirke. Biskopens vedtak kan påklages til departementet av kirkelig fellesråd, Riksantikvaren og andre med rettslig klageinteresse.

De nevnte bestemmelsene har nær sammenheng med det kommunale finansieringsansvaret overfor Den norske kirke. Etter kirkeloven § 15 har kommunen det økonomiske ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av kirkebygg og for de stillingene som er nødvendige for at gudstjenester og kirkelige handlinger kan holdes. Vedtak om opprettelse og nedleggelse av sokn, godkjenning av ny kirke og nedleggelse av kirke har dermed direkte følger for det kommunale finansieringsansvaret.

Departementet mener at det kommunale finansieringsansvaret etter kirkeloven § 15 tilsier at myndighet på de nevnte områdene bør ligge til departementet også etter en fristilling av kirken. Departementet tar sikte på at gjeldende delegering av sin myndighet på disse områdene skal føres videre ved en selvstendigjøring av kirken, men fordi departementet da ikke lenger vil ha noen alminnelig adgang til å delegerer oppgaver til kirkelige organer, foreslås det inntatt en særlig hjemmel for slik delegasjon i §§ 2 og 21.

Departementet mener at det kommunale finansieringsansvaret overfor kirken tilsier at også regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon for menighetsråd (§ 9 tredje ledd) og

kirkelig fellesråd (§ 14 fjerde ledd), og for forvaltning av kirkefond (§ 19 første ledd), fortsatt bør gis av departementet, se nærmere om dette i kap. 16. Det foreslås derfor ingen endringer i dagens lovbestemmelser om dette.

### **Departementets lovforslag**

Den omtalte delegasjonsadgangen for departementet foreslås tatt inn i kirkeloven § 2 og § 21 med følgende ordlyd:

*§ 2 Rettslig handleevne og kirkelig inndeling.*

*Endringer i den kirkelige inndeling og navn på kirke, sokn, prosti og bispedømme fastsettes av Kongen. Departementet treffer de bestemmelser som er nødvendige for gjennomføring av inndelingsendringer og foretar nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov. Avgjørelsesmyndighet etter dette ledd kan overlates til bispedømmerådet.*

Det er i pkt. 3.3, pkt. 5.2.1 og pkt. 7.5 foreslått ytterligere endringer i § 2.

*§ 21. Oppføring av ny kirke m.v.*

*Departementet kan på avgrensede områder overlate til biskopen å treffe beslutninger etter denne paragraf.*

---

## **7.7 DEN NORSKE KIRKES LÆRENEMND OG SÆRSKILTE REGLER FOR STATENS BEHANDLING AV SAKER SOM GJELDER DEN EVANGELISK-LUTHERSKE LÆRE**

Bestemmelsene i kirkeloven § 27 om Den norske kirkes lærenemnd er i hovedsak begrunnet i og knyttet til kirkelige tjenestesaker og tilsettingssaker som har læremessige implikasjoner og der Kongen og departementet utøver arbeidsgivermyndigheten.

Dersom arbeidsgiveransvar og -myndighet overføres til det nye rettssubjektet for Den norske kirke, endres grunnlaget for dagens lovbestemmelser om lærenemnda. Kirkemøtet vil i framtiden selv kunne organisere og gi bestemmelser om en kirkelig lærenemnd, uten at det trengs noen hjemmel i lov. Bestemmelsen om lærenemnda foreslås derfor opphevet.

Kirkeloven § 38 siste ledd lyder slik i dag: ”Før Kongen eller departementet treffer avgjørelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære, skal det læremessige grunnlaget for avgjørelsen søkes klarlagt ved at uttalelse innhentes fra vedkommende biskop og det ansvarlige kirkelige organet, eventuelt fra Den norske kirkes lærenemnd”.

Bestemmelsen ble innført i 2012 i forbindelse med at kravet om kirkemedlemskap for statsråden med ansvar for kirkesaker ble opphevet. Bestemmelsen skulle sikre en læremessig vurdering i aktuelle saker. Om statens arbeidsgiveransvar for kirkelig tilsatte avvikles, vil det ikke lenger være behov for at Kongen eller departementet treffer avgjørelse i saker som bestemmelsen gjelder for. Bestemmelsen foreslås derfor opphevet. Statlige organer som behandler kirkesaker, vil ellers på alle områder være omfattet av forvaltningslovens alminnelige bestemmelser, bl.a. om utrednings- og informasjonsplikt og av det generelle kravet om forsvarlig saksbehandling.

## Departementets lovforslag

Departementet foreslår at bestemmelsene i kirkeloven § 27 om Den norske kirkes lærenemnd i sin helhet oppheves. § 27 foreslås i stedet erstattet med bestemmelser om Den norske kirkes klagenemnd, se pkt. 6.7.

Departementet foreslår videre at kirkeloven § 38 fjerde ledd oppheves.

---

### 7.8 ØVRIGE ENDRINGER

Departementet ser det ikke lenger som naturlig at Kongen eller departementet skal kunne pålegge lokalkirkelige organer oppgaver. Departementet foreslår derfor at hjemmelen for dette i kirkeloven §§ 9 og 14 oppheves. Det foreslås samtidig enkelte mindre språklige justeringer.

Departementet mener det ikke lenger er behov for å lovregulere frivillige prostiråd og prostimøter. Nåværende bestemmelser om dette i kirkeloven § 22 foreslås derfor opphevet.

Kongens adgang etter kirkeloven § 26 til å fastsette nærmere bestemmelser for Bispemøtet foreslås opphevet. Denne myndigheten foreslås lagt til Kirkemøtet.

Første ledd i kirkeloven § 32 om tap av presterettigheter foreslås opphevet som følge av at prestene som er tilsatt med tjeneste i Den norske kirke etter virksomhetsoverdragelsen, ikke lenger vil ha status som geistlige embetsmenn eller statlige tjenestemenn. Videre foreslås det at paragrafen endres slik at myndigheten til å treffe vedtak om tap av presterettigheter overføres fra departementet til biskopen. Etter den foreslåtte endringen vil biskopens myndighet gjelde alle ordinerte prester i Den norske kirke, uavhengig av om presten er tilsatt i eller utenfor rettssubjektet for Den norske kirke. Som nytt ledd foreslås det en bestemmelse om at biskopens vedtak om tap av presterettigheter kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd. Spørsmålet om tap av presterettigheter etter kirkeloven § 32 må for øvrig i enkelte saker også sees i sammenheng med eventuelt rettighetstap i henhold til bestemmelsene i straffeloven, se §§ 29-33a i straffeloven av 1902 og kapittel 10 i straffeloven av 2005.

Departementet foreslår at kirkeloven § 34 endres slik at Kirkemøtet får myndighet til å fastsette tjenesteordning for prester, proster og biskoper. Denne myndigheten går noe ut over det som følger av forslaget om Kirkemøtets arbeidsgivermyndighet, bl.a. ved at forslaget til bestemmelse i § 34 et stykke på vei vil gjelde for alle ordinerte prester i Den norske kirke, uavhengig av tjenestested (for eksempel i helseforetak eller Forsvaret). Dersom liturgimyndigheten, arbeidsgivermyndigheten og myndigheten til å fastsette tjenesteordninger samles hos Kirkemøtet, er det mindre behov for å gå opp en tydelig grense mellom de ulike bestemmelsenes hjemmelsgrunnlag. Paragrafens nåværende annet punktum kan derfor oppheves. Forslaget til bestemmelsen om prestenes uavhengighet i utøvelsen av sin tjeneste er også tatt inn der, se pkt. 5.2.2.

## Departementets lovforslag

De aktuelle bestemmelsene i kirkeloven §§ 9, 14, 26, 32 og 34 foreslås utformet slik:

### § 9. Menighetsrådets oppgaver.

Menighetsrådet medvirker ved ~~utnevning og tilsetting~~ i kirkelige embeter og stillinger etter de regler som gjelder til enhver tid.

Menighetsrådet skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som ~~departementet eller annen kirkelig myndighet ber om, og utfører for øvrig de oppgaver som til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet.~~

### § 14 Kirkelig fellesråds oppgaver.

Kirkelig fellesråd utfører for ~~øvrig de oppgaver som til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet,~~ eller som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

### § 26. Bispemøtet.

Bispemøtet virker for samordning av de gjøremål som etter gjeldende regler tilligger biskopene og utfører for ~~øvrig de gjøremål som til enhver tid er pålagt ved bestemmelse av Kirkemøtet.~~ Det avgir uttalelse i saker som det blir forelagt av ~~departementet eller Kirkemøtet.~~

*Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser for møtene.*

### § 32. Tap av presterettigheter.

~~Geistlig embetsmann som avskjediges fra sitt embete ved dom eller gis avskjed uten nåde mister retten til å utføre prestedtjeneste i Den norske kirke for alltid eller for den tid departementet bestemmer. Det samme gjelder geistlig tjenestemann som fradømmes stillingen som straff eller gis avskjed.~~

~~Departementet Biskopen kan vedta å frata en prest som ikke er ansatt i stalig prestestilling retten til å utføre prestedtjeneste i Den norske kirke for alltid eller for en begrenset tid når vedkommende ved utilbørlig adferd viser seg uverdigg til å være prest eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for utførelse av prestedtjenesten.~~

*Biskopens vedtak etter denne paragraf kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd.*

### § 34. Tjenesteordninger.

~~Kirkemøtet fastsetter tjenesteordning og gir nærmere regler om vilkår m.v. for prester, proster og biskoper. Regler gitt i medhold av denne bestemmelse går foran regler gitt av kirkelig organ på annet grunnlag.~~

## 8. KIRKENS FINANSIERINGSORDNINGER I DAG

### 8.1 OFFENTLIG FINANSIERING OVER KOMMUNEBUDSJETTENE OG STATSBUJSJETTET

Den norske kirke finansieres i det vesentlige over kommunebudsjettene og statsbudsjettet. Kommunenes lovpålagte utgiftsansvar er regulert i kirkeloven § 15. Ansvaret er særlig rettet mot kirkebyggene og gravplassene. I 2013 ble de kommunale overføringene til kirken beregnet til rundt 3,4 mrd. kroner, hvorav rundt 0,6 mrd. kroner gjaldt investeringer.

Over Kulturbudsjettet for 2014 er det bevilget brutto rundt 1,7 mrd. kroner til Den norske kirke. Statens bevilgninger svarer til rundt halvparten av de kommunale overføringene til kirken. Årlige bevilgninger til Den norske kirke er dermed i størrelsesorden 5 mrd. kroner. Den relative fordelingen mellom staten og kommunene (1/3 over statsbudsjettet og 2/3 over kommunebudsjettene) har vært den samme gjennom flere tiår.

Den norske kirke har ingen medlemsavgift. Gebyrer, avgifter eller brukerbetalingen benyttes i sjeldne tilfeller, med unntak for gravplassforvaltningen. Avgifter og gebyrer for gravfeste m.m. utgjør i dag en ikke ubetydelig del av finansieringen av gravplassforvaltningen mange steder.

Statens bevilgninger til Den norske kirke gjelder i første rekke utgiftene til prestedtjenesten, foruten utgiftene ved kirkens oppgaver på regionalt og nasjonalt nivå, oppgaver som ivaretas av bispedømmerådene og biskopene, Kirkemøtet, Bispemøtet og Kirkerådet. Dette er i dag virksomheter som regnes som en del av statens egen virksomhet, hvor utgiftene føres som en del av statens egne driftsutgifter. Netto bevilgninger over statsbudsjettet til disse statskirkelige virksomhetene, medregnet prestedtjenesten, er i 2014 på rundt 1 280 mill. kroner og omfatter i første rekke lønnsutgifter til rundt 1 600 årsverk, hvorav de fleste er årsverk for prester. I tallet er medregnet pensjonspremien til Statens pensjonskasse og arbeidsgiveravgiften av premien, som samlet er beregnet til rundt 160 mill. kroner per 1. januar 2014. Arbeidsgiveravgiften av pensjonspremien er beregnet til 20 mill. kroner. I tillegg kommer statens ulike tilskuddsordninger til fordel for kirken, bl.a. til kirkens trosopplæring, kirkens diakonale arbeid og Sjømannskirken. Slike statstilskudd til kirkelige formål er på ca. 500 mill. kroner i 2014.

Statens økonomiske ansvar overfor kirken er ikke lovregulert, men prestedtjenesten har siden reformasjonen på 1500-tallet vært Kongens ansvar. Staten har i alle år hatt finansieringsansvaret for kirkens regionale og nasjonale organer.

### 8.2 OPPLYSNINGSVESENETS FOND

Fondet ble etbalert ved lov i 1821 av de eiendommene som fra tidligere tilhørte presteembetene. Eiendommene er omtalt i Grunnloven § 116 (tidligere § 106) som det 'benefiserte gods'. Utover bestemmelsene i Grunnloven § 116 er fondet regulert i lov 7. juni



1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond. Fondets eiendeler omfatter finanskapital og eiendommer (presteboliger og prestegårder, jord- og skogarealer med bygninger, festetomter m.m.). Fondets formue er anslagsvis på 7 mrd. kroner etter tidligere verdivurderinger, hvorav eiendomsverdiene utgjør omtrent  $\frac{3}{4}$  og finanskapitalen  $\frac{1}{4}$ . Fondet er i ferd med å foreta en ny vurdering av eiendommenes verdi.

Opplysningsvesenets fond skal forvaltes til beste for kirken og bidrar årlig med rundt 150 mill. kroner til driften av kirken, noe som svarer til ca. 3 pst. av bevilgningene til kirken over kommunebudsjettene og statsbudsjettet. Det vesentlige av fondets bidrag gjelder driften og vedlikeholdet av rundt 950 presteboliger. 430 av presteboligene er i fondets eie. De øvrige boligene er eiet eller innleid av kommunene. Fondets økonomiske ansvar for presteboligene kan føres tilbake til fondets opprinnelse. Fondet ble dannet av de gamle prestegårdene som var stilt til rådighet for prestenes tjeneste og som prestene tidligere hadde sine inntekter fra.

---

### **8.3 GAVEINNTEKTER**

Årlig mottar kirken gaveinntekter gjennom givertjeneste, kirkeofringer, testamentariske gaver og liknende. I 2013 ble det registrert rundt 140 mill. kroner i offergaver, 60 mill. kroner i gaver gjennom givertjeneste og 105 mill. kroner fra andre gaveinnsamlinger. I beløpene inngår bl.a. offergaver til kirkens eget arbeid og til frivillige kristelige organisasjoner som Kirkens Nødhjelp, Sjømannskirken, misjonsorganisasjonene m.fl. Kristelige organisasjoners egne innsamlinger kommer i tillegg.

## **9. OMLEGGING TIL RAMMETILSKUDD FRA STATEN TIL EN FRISTILT KIRKE**

---

### **9.1 VIDEREFØRING AV KIRKENS FINANSIERINGSORDNING OVER OFFENTLIGE BUDSJETTER**

De lovendringene som er foreslått i høringsnotatet, er basert på den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene som har kjennetegnet kirkens offentlige finansiering fra gammelt av. Fortsatt vil virksomheten i menighetene (soknene) i hovedsak være finansiert over kommunebudsjettene i tråd med kirkeloven § 15, mens prestetjenesten og virksomheten i regi av kirkens regionale og nasjonale organer vil være statens finansieringsansvar.

---

### **9.2 OMLEGGING TIL RAMMETILSKUDD**

En utskilling av dagens kirkelige virksomheter fra staten innebærer at statens bevilgninger til disse virksomhetene for framtiden vil være tilskuddsbaserte, dvs. at bevilgningene ikke lenger vil gjelde statens ordinære driftsutgifter. Departementet legger imidlertid til grunn at formålene med statens bevilgninger til kirken skal være de samme. Statens bevilgninger til en fristilt kirke bør som nå rette seg mot driften av kirkens prestetjeneste og driften av kirkens regionale og nasjonale organer.

Bevilgninger til statens egen drift og bevilgninger i form av tilskudd er underlagt noe forskjellige bestemmelser i Stortingets bevilgningsreglement og i økonomiregelverket i staten. Når bevilgninger gis som tilskudd, følger det at bevilgningene overføres fra staten til virksomheter utenfor staten, enten dette er kommuner, private virksomheter, frivillige organisasjoner eller tros- og livssynssamfunn. Med den rettslige selvstendigjøringen av kirken som de foreslåtte lovendringene innebærer, vil kirken være organisert utenfor staten.

Departementets utgangspunkt ved en omlegging til statstilskudd er at statens bevilgninger til formålene skal opprettholdes på samme nivå som i dag. Bevilgningene det enkelte året vil ellers alltid være et budsjettspørsmål som er underlagt vanlige vurderinger av den generelle budsjettssituasjonen fra år til år. De nærmere budsjettmessige konsekvensene av reformforslaget vil departementet i tilfelle komme tilbake til i en budsjettmessig sammenheng senere.

---

### 9.3 STATLIGE RAMMETILSKUDD

Det er stor variasjon i hvordan statlige tilskuddsordninger er utformet. Tilskuddsordningene kan være utformet med lavt presisjons- eller detaljeringsnivå, eller de kan være innrettet mot klart spesifiserte formål og ha strenge vilkår for bruken. Disse siste betegnes ofte som øremerkede tilskudd. Øremerkete tilskudd var det flere av før. I dag legges det større vekt på å styre gjennom mål og ønskede resultater, mindre på å styre gjennom innretningen av tilskuddsordningene. Et slikt målstyringsprinsipp stiller tilskuddsmottakeren friere i bruken av bevilgningene. Det sentrale er om de målene som er satt opp, blir ivaretatt – ikke hvilke tiltak som gjennomføres eller hvordan ressursene blir anvendt for å nå målene.

Den generelle overgangen til målstyring med tilhørende rammebudsjettering har preget utviklingen av de offentlige bevilgningene til Den norske kirke. Kommunenes utgiftsoppgaver overfor kirken er formålsbestemt i kirkeloven § 15. Intensjonen og systemet i kirkeloven er at kirkelige organer skal ha stor handlefrihet i anvendelsen av de kommunale bevilgningene. Slik rammebudsjettering er en vanlig form i kommunene.

I statlig sektor har den samme utviklingen mot rammebudsjettering gjort seg gjeldende, også på kirkens område. Det seneste uttrykket for dette er endringene i statsbudsjettet for 2014. Statens tradisjonelle oppdeling av bevilgningene til henholdsvis prestatjenesten og kirkens regionale og nasjonale organer ble i 2014 endret ved at bevilgningene ble slått sammen i én felles driftsbevilgning. Selv om det fortsatt er departementet som fordeler bevilgningen mellom bispedømmene og kirkens nasjonale organer, bestemmer det enkelte bispedømmet hvordan budsjettet skal fordeles på henholdsvis prestatjenesten og bispedømmets administrasjon. Disse strukturelle endringene er en følge av generelle utviklingstrekk i offentlig forvaltning, men endringene har også sin selvstendige begrunnelse i målet om en mer selvstendigkjort kirke. Ansvaret for bruken av offentlige bevilgninger til kirken bør i økende grad bestemmes av kirkens organer.

En rettslig selvstendigjøring og fristilling av kirken fra staten innebærer etter departementets forslag at dagens statskirkelige virksomheter skilles ut og innordnes som organisasjonsheter i et nytt rettssubjekt for Den norske kirke. På samme måten som disse virksomhetene i dag

rettslig og økonomisk er en del av staten, vil disse etter en utskilling være del i én rettslig og økonomisk enhet.

Departementet kan ikke se grunn til at staten i en selvstendiggjort kirke bør bestemme fordelingen av statens bevilgninger mellom de formålene bevilgningene er rettet mot. Den alminnelige utviklingen med rammebudsjettering og rammetilskudd framfor øremerking og detaljerte bestemmelser om bruken av bevilgningene, bør være retningsgivende også for utformingen av statstilskudd til en fristilt kirke. En slik innretning av bevilgningene følger også av målet om økt kirkelig selvstyre. Departementet foreslår etter dette at framtidige statstilskudd til en fristilt kirke (det nye rettssubjektet) bevilges under ett til Kirkemøtets disposisjon, uten at staten angir fordelingen på de enkelte formålene. Fordelingsoppgaven bør ligge til Kirkemøtet. Kirkemøtet vil dermed være mottaker av statens tilskudd og bestemme bruken av det.

Fordi Kirkemøtet møtes kun en gang i året, og bare med en ukes varighet, må Kirkemøtet i tilfelle gis anledning til å delegerer myndighet og operasjonelle oppgaver i budsjettsaker til andre. Dette er nærmere drøftet i kapitlene 10 og 11.

Utover statens driftsbevilgninger til prestatjenesten og kirkens regionale og nasjonale organer gis det over statsbudsjettet i dag flere tilskudd til andre kirkelige formål. Dette er tilskudd som lenge har vært bevilget under budsjettposter som Stortinget tar stilling til hver for seg. Dette har bl.a. vært begrunnet i at formålene med tilskuddene er så vidt ulike at Stortinget under sin budsjettbehandling bør ha anledning til å vurdere og prioritere formålene mot hverandre.

I statsbudsjettet for 2014 kom det inn endringer på området. Flere ulike tilskudd til kirkelige formål ble ført inn under samme budsjettpost. Samtidig ble Kirkemøtet gitt adgang til å bestemme bruken av det samlede tilskuddet. Spørsmålet om ytterligere sammenslåing av tilskuddsposter, bl.a. tilskuddene til trosopplæring og diakoni, har vært på høring våren 2014.

---

## **9.4 ETT ELLER FLERE RAMMETILSKUDD**

---

### **9.4.1 INNLEDNING**

De strukturelle budsjettendringene som følger av en selvstendiggjort kirke, leder etter departementets syn til at statens finansiering av kirkens virksomhet for framtiden bør skje gjennom rammetilskudd. I 2014 er summen av statens bruttobevilgninger til kirkelige formål på ca. 1,7 mrd. kroner (uten fradrag for budsjetterte inntekter på ca. 100 mill. kroner). Ca. 1,2 mrd. kroner av dette gjelder prestatjenesten og kirkens regionale og nasjonale organer. Den beregnede andelen av statens premieinnskudd i Statens pensjonskasse for disse virksomhetene, og arbeidsgiverandelen av premien, kommer i tillegg, se pkt. 8.1.

I lys av Kirkemøtets foreslåtte rolle som mottaker av statens rammetilskudd til prestatjenesten og kirkens regionale og sentrale organer er det naturlig å reise spørsmålet om statens tilskudd til kirkelige formål bør skille mellom formålsbestemte tilskudd til oppgaver som ivaretas av 1) dagens statskirkelige virksomheter (prestatjenesten, kirkens nasjonale og regionale organer), 2) de kirkelige fellerådene og menighetsrådene, 3) instanser utenfor kirkens lovregulerte

struktur. Ved de budsjettfullmaktene som Kirkemøtet til nå har hatt, har dette spørsmålet ikke vært gjenstand for noen systematisk drøfting. Spørsmålet blir imidlertid mer aktualisert dersom statens bevilgninger til kirkelige formål i sin helhet blir omgjort til rammetilskudd til Kirkemøtets disposisjon.

---

#### 9.4.2 ULIKE SYN PÅ INNRETNINGEN AV RAMMETILSKUDD

Ett syn kan være at det bør være Kirkemøtet, ikke Stortinget, regjeringen eller departementet som i en fristilt kirke bør fordele statens bevilgninger mellom de forskjellige kirkelige formålene og oppgavene, uten hensyn til hvilke instanser som ivaretar formålene og oppgavene. Et slikt syn leder til at staten bør gi ett samlet rammetilskudd til Den norske kirke, med Kirkemøtet som tilskuddsmottaker.

Ett samlet statstilskudd vil omfatte midler både til det nye rettssubjektet for kirken og til andre kirkelige instanser. Siden Kirkemøtet ved de foreslåtte lovendringene vil få et særlig ansvar for det nye rettssubjektets økonomi (økonomien for prestedtjenesten og kirkens nasjonale og regionale organer), kan derfor et synspunkt være at Kirkemøtet ikke bør stilles fritt til å disponere statens samlede tilskudd, når dette tilskuddet omfatter midler også til andre instanser enn rettssubjektet. Å gi Kirkemøtet en slik frihet i disponeringen av statens tilskudd, kan hevdes å skape uklarhet og gi Kirkemøtet en uheldig dobbeltrolle. Et slikt syn leder til at det bør være staten som fordeler statens samlede rammetilskudd mellom de tre hovedgruppene av kirkelige tilskuddsmottakere.

Etter departementets syn følger det av Kirkemøtets rolle som øverste representative organ for Den norske kirke at Kirkemøtet bør ha det fulle ansvaret for å veie de ulike kirkelige formålene, oppgavene og hensynene mot hverandre. Departementet går derfor inn for – som en hovedregel – at det fra staten gis ett samlet rammetilskudd som Kirkemøtet er mottaker av og fordeler mellom de ulike formålene og oppgavene.

Fra denne hovedregelen bør det etter departementets syn likevel gjøres unntak. Statens tilskudd til kirkebyggfeltet, som i første rekke omfatter rentekompensasjonsordningen for istandsetting av kirkebygg og et årlig tilskudd på rundt 10 mill. kroner til kirkens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA), er i det vesentlige begrunnet i kirkebyggenes kulturhistoriske og samfunnsmessige betydning. Departementet mener dette tilsier at slike bevilgninger fortsatt bør forvaltes av staten.

Statstilskuddet til Sjømannskirken kommer i en liknende stilling. Sjømannskirkens kulturelle og sosiale velferdstjenester for nordmenn i utlandet, samt den norske utenriktstjenestens beredskapsavtale med organisasjonen, er av stor verdi ut fra brede samfunnshensyn. Departementet mener dette tilsier at tilskuddet til Sjømannskirken fortsatt bør forvaltes av departementet.

---

#### 9.4.3 VILKÅR FOR BRUKEN

Selv om utgangspunktet er at Kirkemøtet i en fristilt kirke bør ha stor frihet i bruken av statens tilskudd, mener departementet at tilskuddet ikke skal kunne benyttes til å avlaste

kommunene for deres økonomiske forpliktelser etter kirkeloven § 15. Dette følger av ansvarsdelingen mellom kommunene og staten i finansieringen av Den norske kirke.

Generelle vilkår som ellers følger av økonomiregelverket i staten, er omtalt under kapittel 10, der det framgår at staten fortsatt vil angi målene for bevilgningene, stille krav til resultatrapportering og påse at økonomiforvaltningen er forsvarlig.

---

## 9.5 STATENS BUDSJETTERINGSGRUNNLAG. LOVFORSLAG

I dag budsjetteres statens bevilgninger til kirken fra år til år, med bakgrunn i budsjettforslag fra kirkelige instanser og den generelle budsjettsituasjonen. Regjeringen fremmer forslag for Stortinget som Stortinget tar stilling til ved behandlingen av statsbudsjettet.

Bestemmelsene i kirkeloven om Kirkemøtet, Kirkerådet, Bispemøtet, biskopene og bispedømmerådene gir få holdepunkter for å budsjettere omfanget av statens bevilgninger til disse. Det samme er tilfellet for statens bevilgninger til prestedtjenesten, kirkens trosopplæring, diakonitjeneste m.m.

Det er i dag rundt 1 600 årsverk for kirkelig tilsatte i staten, fordelt med ca. 1 350 årsverk for prester og ca. 250 årsverk for tilsatte ved bispedømmekontorene og i Kirkerådets sekretariat. Lønnskostnadene utgjør rundt 85 pst. av de samlede utgiftene. I en kirke selvstendiggjort fra staten vil det være andre tariff- og arbeidsavtaler enn de som gjelder i staten, som vil bestemme den framtidige lønnsutviklingen for de ansatte. Siden staten ikke er part i disse avtalene, vil statstilskuddet være upåvirket av budsjettvirkningene av tariff- og arbeidsavtalene. Dette avviker fra hvordan lønnsoppgjørene i dag kompenseres i disse virksomhetene, siden alle statlige virksomheter med stor nøyaktighet får etterbevilget de faktiske virkningene av lønnsoppgjørene.

Ved omlegging til ett rammetilskudd fra staten til kirken reises spørsmålet om staten skal stå like fritt som nå til å budsjettere bevilgningene. Det kan bli reist spørsmål om omleggingen skaper større usikkerhet i kirkens økonomiske grunnlag, og at dette i tilfelle bør motvirkes for eksempel gjennom lovbestemmelser eller regelfestede tilskuddsordninger.

Det er ikke tidligere gitt bestemmelser som regulerer omfanget av statens bevilgninger til kirken. Departementet legger til grunn at staten fortsatt må stå fritt til å vurdere bevilgningene til kirken i sammenheng med de årlige statsbudsjettene, dvs. etter budsjettsøknad fra kirken og med bakgrunn i den generelle budsjettsituasjonen.

Departementet foreslår imidlertid at statens finansieringsansvar for prestedtjenesten og de nasjonale og regionale kirkelige organene blir inntatt i kirkeloven, for slik å klargjøre rekkevidden av statens finansieringsoppgave og den økonomiske ansvarsdelingen mellom staten og kommunene.

## Departementets lovforslag

I pkt. 7.8 er det foreslått å oppheve gjeldende § 22 om prostiråd. Departementet foreslår at bestemmelser om statens finansieringsoppgave overfor kirken tas inn i kirkeloven § 22 med ny overskrift til paragrafen (sml. overskriften til § 15), med følgende formulering:

*§ 22. Statens økonomiske ansvar.*

*Etter budsjettsøknad fra Kirkemøtet gir staten tilskudd til prestatjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan gi tilskudd også til andre kirkelige formål.*

---

### 9.6 KIRKENS EGENINNTEKTER

Etter departementets forslag vil statens årlige tilskudd være den dominerende inntektskilden for en selvstendigkjort kirke. De statskirkelige virksomhetene har i dag rundt 80 mill. kroner i årlige inntekter. Disse kommer fra folketrygden i form av refusjon av foreldre- og sykepenger, men også i form av egenandeler fra arbeidstakerne i forbindelse med kurs og liknende, tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige tiltak m.m.

Departementet kan ikke se at det bør legges begrensninger på det nye rettssubjektets adgang til å motta inntekter utover det regulære statstilskuddet, enten slike bidrag kommer fra offentlige instanser eller private. Også inntektsgivende virksomhet av kommersiell karakter bør det være adgang til så fremt annen lovgivning ikke er til hinder.

---

### 9.7 OPPLYSNINGSVESENETS FOND

---

#### 9.7.1 TILSKUDD FRA OPPLYSNINGSVESENETS FOND TIL DEN NORSKE KIRKE

Opplysningsvesenets fond skal forvaltes til beste for Den norske kirke. Avkastningen fra fondet benyttes i hovedsak til å drifte fondet selv, ikke minst til å vedlikeholde fondets presteboliger, prestegårdene og andre bygninger. Fondets bygningsmasse omfatter rundt 1 500 bygninger, hvorav mange har en betydelig kulturhistorisk verdi.

Fra avkastningen avsettes det tilskudd til Kirkemøtets disposisjon. I 2014 gis det et finansielt tilskudd på rundt 40 mill. kroner fra fondet. Det er departementet som hvert år bestemmer hvor stort tilskuddet skal være. Tilskuddet har lenge vært på rundt 25 mill. kroner, men er nå forhøyet til rundt 40 mill. kroner som følge av at fondets utgifter til Kirkerådets og bispedømmerådene ikt-tjenester fra 2014 er omgjort til et finansielt tilskudd til disse virksomhetenes kjøp av ikt-tjenester.

Departementet ser ikke at fondets oppgaver og finansielle tilskudd til Den norske kirke kommer i en annen stilling dersom kirken selvstendigkjøres. Tilskuddet fra fondet vil inngå som en inntekt for kirken, på samme måte som statens rammetilskudd. Om tilskuddet fra fondet skal benyttes til ikt, til prosjekter i regi av menighetene eller til andre felleskirkelige tiltak, må Kirkemøtet ta stilling til.

Fondets finansielle situasjon og utgiftsoppgaver tilsier ikke at fondets tilskudd til Den norske kirke vil kunne økes vesentlig framover. Dersom fondet gir stadig større avkastning og det er grunnlag for å øke fondets finansielle tilskudd til kirken, kan dette være et moment for avkorting i statens tilskudd til kirken. Departementet ser imidlertid ikke nå grunn til å vurdere spørsmålet nærmere. Departementet vil komme tilbake til dette når det er aktuelt.

#### 9.7.2 FONDETS TILKNYTNING TIL STATEN OG SPØRSMÅLET OM DET UNDERLIGGENDE EIERSKAPET

##### *Organiseringen av fondets forvaltning – tilknytningsform*

Forvaltningen av fondet er i dag organisert i et forvaltningsorgan underlagt Kulturdepartementet. Forvaltningsorganet har eget styre oppnevnt av departementet. Forvaltningen er ellers i hovedsak regulert gjennom loven om fondet, i departementets hovedinstruks for forvaltningen av Opplysningsvesenets fond og gjennom den vanlige etatsstyringen fra departementet. Etter hovedinstruksen skal styret forvalte fondet på den forretningsmessig og økonomisk gunstigste måten, med de forbeholdene som følger av fondets ansvar for presteboligene, fondets kulturminneansvar, hensynet til allmenheten, miljø- og landbruksfaglige hensyn m.m.

Departementet vurderer nå fondets tilknytning til staten, dvs. om forvaltningen fortsatt bør være organisert gjennom et forvaltningsorgan underlagt departementet. Etter loven om fondet § 4 er Kongen gitt generell myndighet til å disponere fondets eiendeler. Et sentralt vurderingsspørsmål er om styrets ansvar og myndighet i større grad bør reguleres i loven, ikke bare gjennom delegasjonsbestemmelser slik som i dag.

Hvordan fondsforvaltningen best kan organiseres, er etter departementets syn mest et spørsmål om hensiktsmessighet. Bakgrunnen for at spørsmålet er kommet opp, er at fondets virksomhet er blitt stadig mer forretningsmessig og kommersielt innrettet. Fondet er i dag engasjert i en rekke aktiviteter, ikke minst innen eiendomsutvikling og småkraft. Slike kapitalintensive og ofte risikofylte aktiviteter er ikke typiske for forvaltningsorganers virksomhet. Formålet med den pågående gjennomgangen er å finne den mest hensiktsmessige tilknytnings- og styringsformen for fondet i lys av fondets utvikling det siste tiåret.

##### *Eierskapet*

Om det er kirken eller staten som bør utøve eierrettighetene til fondet, har vært gjenstand for juridisk og politisk diskusjon opp gjennom årene og er fortsatt omstridt. Ved en rettslig selvstendigjøring av kirken kunne det være naturlig nå å ta stilling til den underliggende eiendomsretten til fondet. Etter departementets syn er det ikke nødvendig å ta stilling til spørsmålet i forbindelse med de foreslåtte lovendringene. Forslagene utløser ikke i seg selv et behov for avklaring, og dersom utøvelsen av eierrettighetene til fondet legges til en fristilt kirke, vil noe av grunnlaget for den offentlige finansieringen av kirken bli et annet. Trolig må statens finansieringsansvar overfor kirken revurderes. Antakelig gjelder dette også kommunenes ansvar etter kirkeloven § 15. Departementet viser dessuten til at det er bred oppslutning om fondets formål og om at fondet skal forvaltes forsvarlig, at verdiene skal

bevares og at utøvelsen av eierrettighetene skal sikte mot verdiskaping og økt avkastning. Departementet går ut fra at disse grunnleggende målene for fondets forvaltning vil gjelde enten det er staten eller kirken som utøver eierrettighetene.

Departementet ser etter dette ikke grunn til å ta stilling til den underliggende eiendomsretten i forbindelse med at kirken blir skilt ut fra staten slik som foreslått.

---

## 9.8 DEN NORSKE KIRKES LANDSFOND

Under okkupasjonstiden 1940–1945 avsto prester i Den norske kirke fra å motta lønn fra staten. Prestene ble i stedet lønnet ved gaver fra menighetene og andre innsamlede midler. De oppsparte prestelønningene ble ved stortingsvedtak 13. desember 1956 omdannet til Den norske kirkes landsfond. Vedtektene for Landsfondet ble fastsatt i stortingsvedtaket.

Fondet har et styre på tre medlemmer. Departementet, Kirkerådet og Bispemøtet utpeker ett medlem hver. Etter vedtektene er styrets oppgave begrenset til å disponere fondets nettoavkastning (bruttoavkastning fratrukket styrehonorar og sekretærgodtgjørelse) til følgende formål:

- a) styrking av preste-tjenesten i økonomisk vanskeligstilte områder
- b) oppføring av kapeller i avsidesliggende strøk
- c) bispedømmerådets arbeid
- d) andre formål til beste for kirken, menighetene og prestene

Tildelingen av tilskudd fra Landsfondet foretas av styret en gang i året på bakgrunn av innkomne søknader etter forutgående kunngjøring. I senere tid har de årlige tilskuddene i hovedsak vært til formål nevnt under bokstav d) over. Departementet har ansvaret for å forvalte og administrere fondet.

Fondets grunnkapital i 1956 var på ca. 8 mill. kroner. Fondets kapital er i dag på ca. 20 mill. kroner. De seneste årene har det av avkastningen årlig vært utdelt i alt ca. kr 400 000 i snitt, fordelt på 5–10 tilskuddsmottakere. Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp har vært på ca. kr 60 000, varierende fra kr 10 000 til så mye som kr 200 000 i sjeldne tilfeller.

Landsfondet har begrenset betydning som finansieringskilde for kirken. Samtidig er administrasjonen og forvaltningen av fondet, søknadsbehandlingen og tilhørende tilskuddsforvaltning med rapportering og kontroll i ettertid relativt omfattende. Dessuten bør tilskuddsordningen gjennom Landsfondet ses i sammenheng med at det fra Opplysningsvesenets fond blir gitt tilskudd til kirkelige formål hvert år. Formålet med tilskuddet fra Landsfondet og fra Opplysningsvesenets fond er i praksis sammenfallende.

Departementet viser til dette og mener at Den norske kirkes landsfond bør avvikles dersom kirken blir fristilt fra staten. Departementet kan ikke se noen grunn til at staten da bør ha noe ansvar for Landsfondet, eller at det bør beholdes som et særskilt regulert fond. Det omtalte stortingsvedtaket fra 1956 kan i så fall oppheves, og ansvaret for forvaltningen og disponeringen av Landsfondets midler kan legges til Kirkemøtet. I tråd med dette foreslår



departementet at Landsfondets kapital blir tilført en selvstendigkjort kirke som egenkapital til fri benyttelse av Kirkemøtet.

---

## 9.9 SVALBARD KIRKE

Etter kirkeloven § 39 gjelder ikke loven på Svalbard, men etter § 39 kan Kongen ”gi bestemmelser om gudstjeneste og kirkelige handlinger og øvrig kirkelig tjeneste” for Svalbard. Kongens myndighet etter kirkeloven § 39 foreslås opphevet. Myndigheten vil da i utgangspunktet ligge til Kirkemøtet.

Den kirkelige betjeningen av øysamfunnet er organisert gjennom Svalbard kirke, som er en statlig virksomhet finansiert over Svalbardbudsjettet. Bevilgningen er på 4,4 mill. kroner i 2014. Virksomheten er lokalisert i Longyearbyen, i et eget kirkebygg som ikke er eiet av menigheten, men av staten. Statsbygg har driftsansvaret for bygget. Kirkens betjening omfatter tre årsverk, med soknepresten på Svalbard som virksomhetsleder. Et frivillig valgt kirkeråd bistår i det kirkelige arbeidet.

Departementet går ut fra at den virksomhetsoverdragelsen fra staten til en selvstendigkjort kirke som foreslås for kirken på fastlandet, bør gjelde tilsvarende for virksomheten ved Svalbard kirke. Departementet mener imidlertid at kirkens virksomhet på Svalbard fortsatt bør finansieres over Svalbardbudsjettet, dvs. at bevilgningen til Svalbard kirke over Svalbardbudsjettet ikke innlemmes i statens rammetilskudd til kirken. Departementet antar at bevilgningen over Svalbardbudsjettet, som i tilfelle vil bli omgjort til et tilskudd, bør ha Kirkemøtet som mottaker, slik som for statens øvrige tilskudd til Den norske kirke.

Forslaget om at statens bevilgninger til Svalbard kirke fortsatt bevilges over Svalbardbudsjettet, innebærer at statens særlige økonomiske ansvar for Svalbard kirke føres videre. Departementet har lagt vekt på at Svalbard kirke har en sentral rolle i den offentlige beredskapen på øygruppa og at staten også ut fra andre samfunns- og velferdshensyn bør foreta en selvstendig vurdering av bevilgningene til Svalbard kirke.

Departementet ser ikke at eierskapet til kirkebygget på Svalbard behøver endres ved en virksomhetsoverdragelse. I Svalbard kirkes bevilgninger over Svalbardbudsjettet inngår leieutgiftene til Statsbygg for driften og vedlikeholdet av bygget. Ved en utskilling av Den norske kirke fra staten må det inngås en leieavtale mellom staten v/Statsbygg og Den norske kirke. Realiteten i dagens leieavtale trenger ikke endres. Hvem som på Den norske kirkes vegne skal inngå leieavtalen, må kirken selv ta stilling til.

Fordi kirkeloven ikke gjelder på Svalbard, kan det også være andre spørsmål vedrørende Svalbard kirke som må avklares nærmere ved en utskilling av Den norske kirke fra staten. Departementet har ikke sett det som hensiktsmessig å gå nærmere inn på disse i høringsnotatet.

## 10. KIRKEMØTET SOM TILSKUDDSMOTTAKER

### 10.1 REKKEVIDDEN AV KIRKEMØTETS BUDSJETTMYNDIGHET I EN KIRKE FRISTILT FRA STATEN

Som nevnt, foreslår departementet at statens tilskudd til kirkelige formål etter en utskilling som hovedregel stilles til Kirkemøtets disposisjon, med de målene, kravene og forutsetningene som bestemmes gjennom Stortingets bevilgningsvedtak, departementets tildeling av bevilgning og ellers av økonomiregelverket i staten. I dette ligger at staten gjennom tilskuddsordningen for kirken fortsatt må stille opp mål, kreve årlig rapportering om måloppnåelse og foreta oppfølging og kontroll med at økonomiforvaltningen er forsvarlig. Dette vil da gjelde både tilskudd som Kirkemøtet disponerer på vegne av det nye rettssubjektet for kirken, og tilskudd som videreformidles til andre instanser.

De målene som staten setter for bevilgningene, kan ikke gå lenger enn det som følger av Grunnloven § 16. De må kunne avledes klart av § 16. Etter departementets syn tilsier dette at den budsjettmyndigheten som departementet foreslår at Kirkemøtet får i en fristilt kirke, bør være vid.

Departementet antar at de målene som i dag er fastsatt for statens bevilgninger til Den norske kirke, vil kunne videreføres etter at kirken er selvstendiggjort. Målene er omtalt i Prop. 1 S (2013–2014) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og formulert slik:

”Bevilgningene [...] skal støtte opp under Den norske kirke som folkekirke i samsvar med Grunnloven § 16. Dette er hovedmålet. Fra hovedmålet er det utledet følgende mål:

- Den norske kirke skal være en landsdekkende, lokalt forankret kirke.
- Den norske kirke skal ha en oppslutning som bekrefter dens karakter som folkekirke.
- Den norske kirke skal formidle evangelisk-luthersk tro og tradisjon og tilby trosopplæring til alle dømte barn.
- Den norske kirke skal være organisert i samsvar med demokratiske prinsipper og verdier.”

### 10.2 BUDSJETTREGLEMENT FOR KIRKEMØTET

I en kirke fristilt fra staten må Kirkemøtet selv bestemme hvordan den budsjettmyndigheten som departementet foreslår lagt til Kirkemøtet som tilskuddsmottaker, skal ivaretas. Denne rollen bør klargjøres gjennom et reglement for Kirkemøtet som Kirkemøtet fastsetter, innenfor rammen av de bestemmelsene som staten har fastsatt for tilskuddsordningen.

I praksis antar departementet at Kirkerådet, som Kirkemøtets forberedende organ, hvert år må utarbeide et budsjett for formål og oppgaver som Kirkemøtet kan disponere midler til. Budsjettet må i tilfelle presenteres på egnet måte for Kirkemøtet, dvs. i den formen Kirkemøtet har bestemt. Et sentralt spørsmål i utformingen av budsjettforslaget for Kirkemøtet vil være detaljeringsgraden i forslaget. Departementet antar at Kirkemøtets korte samling en gang i året kan tilsi at Kirkemøtet i sin budsjettbehandling gjør vedtak i form av

overordnede retningslinjer for budsjettfordeling og budsjettprioriteringer, men ellers delegerer sin disponeringsmyndighet til Kirkerådet. Dette må imidlertid Kirkemøtet ta stilling til.

Hvordan budsjettprosessene bør reglementsfestes, og Kirkemøtets rolle i disse prosessene, må Kirkemøtet tilsvarende ta stilling til. De som skal motta tildelinger fra Kirkemøtet, bør imidlertid gjøres kjent med tildelingene tidlig i budsjettåret, fortrinnsvis før budsjettåret tar til. Dette hensynet har betydning for hvilke fullmakter Kirkemøtet gir Kirkerådet, eventuelt også for når på året Kirkemøtet avholdes. Grunnlaget for å forberede Kirkerådets og Kirkemøtets arbeid med budsjettet for påfølgende år vil foreligge når forslaget til neste års statsbudsjett er lagt fram i begynnelsen av oktober.

---

### **10.3 BUDSJETTFORDELINGEN I DET NYE RETTSSUBJEKTET FOR KIRKEN**

For å sikre kontinuitet antar departementet at dagens budsjettfordeling mellom de enkelte organisasjonsenhetene i det foreslåtte nye rettssubjektet for kirken bør føres videre omtrent som nå den nærmeste tiden etter en utskilling. Dette er imidlertid spørsmål som ligger til Kirkemøtet å ta stilling til.

Budsjettfordelingen fra staten til de kirkelige virksomhetene som foreslås skilt ut fra staten, har en historisk opprinnelse – selv om fordelingen er blitt noe korrigert over tid for å utjevne visse forskjeller i utgiftsbehov. Det er ikke i nyere tid gjort noen systematisk evaluering av fordelingen, for eksempel om den balanserer bispedømmenes ulike utgiftsbehov på tilfredsstillende måte i lys av utviklingen i innbyggertall, demografi, kirkens medlemstall antallet kirkebygg m.m. Det er heller ikke foretatt noen systematisk avstemming av utgiftsbehovet mellom Kirkerådet, biskopene og bispedømmerådene. Slike fordelingsproblemer er det naturlig at Kirkemøtet tar opp til drøfting.

I budsjettarbeidet vil Kirkemøtet og Kirkerådet møte noen av de samme problemstillingene som departementet har i dag: Hvilke budsjettfullmakter skal det valgte Kirkerådet ha, hva med Kirkerådets direktør, det enkelte bispedømmerådet, den enkelte biskopen eller stiftsdirektøren, hvor mye skal holdes tilbake som buffer/avsettes til øremerkete formål?

---

### **10.4 FULLSTENDIGHETSPRINSIPPET OG BRUKEN AV STIFTELSE**

I noen bispedømmer er det opprettet stiftelser som bispedømmerådet er styre for. I en selvstendigkjort kirke mener departementet at Kirkemøtet bør ha en oppfatning om danning av slike stiftelser. Etablering av stiftelser med det nye rettssubjektets organer som stiftere kan representere et brudd på fullstendighetsprinsippet og svekke den økonomiske forpliktelsen de enkelte organisasjonsenhetene har overfor det fellesskapet de er en del av. Med fullstendighetsprinsippet menes at budsjetter og regnskaper gir en fullstendig oversikt over virksomhetens utgifter og inntekter.

Om Kirkemøtet, Kirkerådet eller bispedømmerådene ved å opprette egne stiftelser disponerer en økonomi utenfor rettssubjektets egen, med sammenfallende formål og oppgaver som rettssubjektet, kan det være vanskelig å få fram et korrekt bilde av kirkens økonomiske

situasjon. Mangelfulle oversikter over kirkens økonomi er uheldig og vil også kunne svekke grunnlaget for statens finansiering.

## **11. ØKONOMIFORVALTNINGEN**

### **11.1 KIRKERÅDETS ANSVAR**

Selv om departementet foreslår at Kirkemøtet i en fristilt kirke skal bestemme fordelingen av statens rammetilskudd mellom ulike formål og oppgaver, er Kirkemøtet som organ ikke egnet for økonomioppgaver ellers. Etter departementets syn må Kirkerådet bestemmes som det organet som har ansvaret for økonomien i det nye rettssubjektet, og som på vegne av Kirkemøtet også forpliktes til å følge opp tilskudd som er viderefordelt til andre instanser. Hvilke formål og instanser som skal tilgodeses, og med hvilke beløp, vil det være Kirkemøtet som bestemmer, men ansvaret for den videre budsjett- og økonomioppfølgingen bør ligge til Kirkerådet. Tilsvarende bør det være Kirkerådet som avlegger og fastsetter regnskapet for det nye rettssubjektet. Ett organ, dvs. Kirkerådet, må kunne stilles til ansvar for eventuelle feil, misligheter eller liknende.

Selv om Kirkemøtet vil være tilskuddsmottaker, vil det dessuten være Kirkerådets ansvar å rapportere om anvendelsen av gitte tilskudd, i tråd med formålet med tilskuddet og de bestemmelsene for tilskuddsordningen som er gitt.

Departementet antar at Kirkerådets ansvar på området bør fastsettes i lov, siden bestemmelser om dette vil være en innskrenkning av Kirkemøtets generelle myndighet. Av Kirkerådets lovbestemte økonomiansvar synes det også å følge at delegasjonslinjene fra Kirkemøtet i alle saker som har økonomiske konsekvenser, bør gå gjennom Kirkerådet.

### **11.2 KONTROLLUTVALG**

Kirkemøtet har ikke i dag utpekt et kontrollorgan som på Kirkemøtets vegne kan kontrollere Kirkerådets økonomiske disposisjoner. Kirkemøtet har riktig nok en protokollkomite som kontrollerer at Kirkerådet følger opp Kirkemøtets vedtak mv., men kontrolloppgavene i en selvstendigkjort kirke vil måtte utvides, med et oppgavefelt omtrent som kontrollutvalget i kommunene, se kommuneloven § 77. Departementet ser imidlertid ikke grunn til å lovregulere et slikt utvalg. Opprettelsen av utvalget, fastsetting av mandat osv. bør Kirkemøtet ta stilling til.

### **11.3 ØKONOMIREGELVERK. LOVFORSLAG**

Med forslaget om Kirkerådets lovbestemte ansvar for økonomien og økonomistyringen følger det at Kirkerådet må påse at regnskapene føres korrekt i alle organisasjonsenhetene, dvs. i henhold til lov- og regelverk. Kirkerådet må også føre kontroll med at alle organisasjonsenhetene i det nye rettssubjektet har tilfredsstillende økonomi- og risikostyring og rutiner for internkontroll, avstemming og regnskapsrapportering. Det følger av det samme lovforslaget at Kirkerådet også må ha ansvaret for å fastsette interne økonomiinstrukser.

Økonomiinstruksjoner som Kirkerådet fastsetter, må harmonere med Kirkemøtets budsjettreglement. I denne sammenhengen vil det være viktig å avstemme Kirkemøtets rolle som budsjettmyndighet med Kirkerådets ansvar for økonomien og økonomistyringen, slik at disse rollene ikke kommer i strid med hverandre.

Tilsvarende vil ansvaret for oppfølging og kontroll med andre instanser som er tildelt midler av Kirkemøtet, dvs. andre instanser enn rettssubjektet selv, ligge hos Kirkerådet. Også på dette området kan det være aktuelt å avstemme regler gitt av Kirkemøtet med Kirkerådets ansvar og myndighet.

Økonomiregelverket i staten, som i dag gjelder fullt ut for de aktuelle kirkelige virksomhetene, vil falle bort når virksomhetene er skilt fra staten. Departementet vil på vanlig måte ha ansvaret for at statstilskuddet til kirken blir anvendt etter Stortingets forutsetninger. Departementets overordnede ansvar vil ellers følge av de bestemmelsene om tilskuddsordninger som er fastsatt i statens økonomiregelverk.

### **Departementets lovforslag**

Departementet foreslår at de aktuelle økonomibestemmelsene inntas i kirkeloven § 25 og formuleres slik:

*Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fastsetter regnskapet.*

---

#### **11.4 REGNSKAP, REGNSKAPSAVLEGGELSE OG ÅRSRAPPORT. LOVFORSLAG**

Departementet mener at det nye rettssubjektet som foreslås dannet, bør være omfattet av regnskapsloven og bokføringsloven. Dette synspunktet følger ikke uten videre av en utskilling. Et alternativ hadde vært at det ikke i lov ble tatt standpunkt til hvilke regnskapsbestemmelser som skulle gjelde for det nye rettssubjektet, men at dette ble fastsatt av departementet med hjemmel i lov. Det er denne løsningen som er valgt for regnskapene til soknene, dvs. for regnskapene til de kirkelige fellesrådene og menighetsrådene, se kirkeloven §§ 9 og 14 hvor departementet er gitt myndighet til å fastsette nærmere regler om regnskapsordning m.m.

Regnskapene for soknene er omfattet av egen forskrift som departementet har fastsatt i medhold av kirkeloven. Forskriften er i hovedsak utformet etter mønster av tilsvarende forskrift for kommunesektoren, som på en del områder avviker fra regnskapsreglene etter regnskapsloven.

Det kan synes uheldig at det dermed vil bli ulike regnskapsregler for soknene og kirken ellers. Regnskapsreglene for soknene er imidlertid en virkning av at soknene er finansiert av kommunene, som mange steder fører soknenes regnskaper. Slike momenter har ikke betydning for valget av regnskapsregler for det nye rettssubjektet. Departementet ser det heller ikke som aktuelt at regnskapsreglene i staten gjøres tilsvarende gjeldende.

Departementet er etter dette kommet til at det bør være regnskapslovens og bokføringslovens system som følges. Det er regnskapsloven (og bokføringsloven) som gjelder for andre tros- og livssynssamfunn, og det synes ikke naturlig at kirken knytter seg ytterligere opp til forskriftsverket som gjelder i kommunesektoren. Dersom det på noen områder skulle være behov for regnskapsmessige tilpasninger av hensyn til kirkens karakter som en særlovregulert størrelse, bør imidlertid departementet ha adgang til å gi bestemmelser om dette. Regnskapsføringen av pensjonsforpliktelsene, se pkt. 15.5, er et område hvor departementet ser det kan være behov for særbestemmelser. Det er naturlig også å vurdere om regnskapsstandarden fastsatt for ideelle organisasjoner bør gjelde.

Fra 2013 fører Kirkerådet sitt virksomhetsregnskap i tråd med de anbefalte statlige regnskapstandarden (SRS), som er et regnskap som følger regnskapslovens regler med en del statsspesifikke tilpasninger. For Kirkerådet vil derfor en omlegging til regnskapslovens system neppe ha stor praktisk betydning. Det er planlagt at bispedømmerådene fra 2015 også fører sitt regnskap etter SRS.

Da det er Kirkerådet som skal fastsette og avlegge regnskapet for de midlene som Kirkemøtet disponerer, må det tilsvarende være Kirkerådet som utarbeider årsrapporten og årsregnskapet i tråd med regnskapsloven og de kravene eller bestemmelsene som staten har fastsatt i tilknytning til tilskuddsordningen. Ellers er det Kirkemøtet som må bestemme hvordan Kirkerådet skal presentere årsregnskapet og årsrapporten for Kirkemøtet.

### **Departementets lovforslag**

Departementet foreslår at den aktuelle bestemmelsen inntas i kirkeloven § 25 og formuleres slik:

*For regnskapet gjelder regnskapsloven og bokføringsloven, om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.*

---

## **11.5 REVISJON**

Regnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2 første ledd skal påse at årsregnskapet revideres av en registrert revisor eller statsautorisert revisor i samsvar med § 2-2 (revisjonsplikt) når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Departementet ser ikke grunn til å fastsette egne bestemmelser i kirkeloven om revisjon. Regnskapslovens bestemmelser vil da gjelde.

I dag er Riksrevisjonen revisor for de virksomhetene som foreslås skilt ut. Departementet går ut fra at det ikke er aktuelt at Riksrevisjonen i tilfelle fortsetter som revisor. Riksrevisjonens ansvar vil dermed være begrenset til det ansvaret Riksrevisjonen har for å påse at Stortingets bevilgningsvedtak og bestemmelsene om tilskudd i økonomiregelverket i staten blir ivaretatt.

---

## **11.6 REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER**

Departementet legger til grunn at det nye rettssubjektet vil være omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser, i henhold til forskriften § 1-2.

---

## 11.7 AVTALEFRIHET, TARIFFSPØRSMÅL OG ADMINISTRATIVE BESTEMMELSER

Det er et grunnleggende hensyn ved forslaget om å skille ut de statskirkelige virksomhetene fra staten at det nye rettssubjektet for kirken skal ha avtalefrihet. På det arbeidsrettslige området vil samtidig en eventuell arbeidsgiverorganisasjon ha innflytelse på hvordan avtalefriheten innrettes og distribueres innad i rettssubjektet.

Som arbeidsgiver har staten ikke bare inngått tariffavtaler, men også fastsatt administrative bestemmelser for de kirkelig tilsatte, bl.a. for å sørge for tilnærmet likeartede lønns- og arbeidsvilkår blant de tilsatte eller grupper av tilsatte. Administrative bestemmelser på det personalpolitiske området omfatter bestemmelser om telefoni, skyss, flyttegodtgjøring m.m. Departementet er i gang med å utarbeide en systematisk oversikt over slike administrative bestemmelser.

Det vil være Kirkemøtet, eventuelt Kirkerådet etter fullmakt fra Kirkemøtet, som etter en virksomhetsoverdragelse må ta stilling til om slike bestemmelser skal føres videre eller endres. Departementet antar at det er hensiktsmessig at bestemmelsene føres videre inntil Kirkemøtet/Kirkerådet fastsetter nye bestemmelser.

Departementet er også i gang med å utarbeide en systematisk oversikt over alle tariffavtaler og andre bestemmelser av tariffrettslig karakter som de kirkelig tilsatte i staten er omfattet av i dag.

---

## 11.8 BETALINGSVANSKER, KONKURSVERN

Departementet har vurdert om det i kirkeloven bør inntas en bestemmelse om at det nye rettssubjektet for kirken som foreslås etablert, ikke kan tas under konkursbehandling, slik soknene er beskyttet fra konkurs etter kirkeloven § 16. Dersom Kirkerådet som økonomiansvarlig får problemer med betalingen, for eksempel til lønninger, har departementet også vurdert om dette bør meldes til departementet, slik det tilsvarende er bestemt i kommuneloven § 55 flg. Se dessuten kirkeloven § 16 siste ledd om at oppståtte betalingsvansker i et sogn skal meldes til bispedømmerådet som kan iverksette tiltak.

Departementet er kommet til at lovbestemmelser om dette i praksis er unødvendig og uhensiktsmessig, siden det nye rettssubjektet i all hovedsak vil være finansiert av staten. Finansieringsordningen tilsier at departementet følger kirkens økonomiske situasjon og utvikling fra år til år. At departementet innhenter informasjon om økonomien, er dels nødvendig for å kunne følge med på at Kirkerådet utøver forsvarlig kontroll med økonomien, dels for å ha grunnlag for å budsjettere statens bevilgninger. Dersom kirken (det nye rettssubjektet) skulle komme i økonomiske vanskeligheter, vil kirken, dvs. Kirkerådet på vegne av Kirkemøtet, naturlig måtte henvende seg til staten. Departementet kan ikke se at det da er grunn til å ha lovbestemmelser om konkurvern eller annet særskilt regelverk om prosedyrer, betalingsinnstilling m.m. dersom betalingsvansker oppstår. Det følger av statens økonomiske ansvar overfor kirken at staten i slike situasjoner vil måtte ta stilling til eventuelle tiltak.

## 12. ADMINISTRATIVE FELLESYSTEMER FOR ØKONOMI, REGNSKAP OG PERSONAL

Ved en utskilling av de aktuelle virksomhetene, som omfatter rundt 1 600 årsverk, tilsier en rasjonell og kostnadseffektiv drift at de enkelte organisasjonsenhetene blir betjent av samme fellessystemer for lønn, regnskapsføring, økonomistyring, personalforvaltning m.m. Det er Direktoratet for økonomistyring i staten (DFØ) som har system- og operatøransvaret for de fleste fellesløsningene som brukes av disse virksomhetene i dag. DFØs tjenester gis de enkelte statlige virksomhetene uten at utgiftene belastes den enkelte virksomheten. Denne tjenesteytingen i statlig egenregi vil ikke kunne videreføres etter en utskilling fra staten. Nye systemer og løsninger må derfor kunne settes i drift straks en utskilling er realisert. Departementet og Kirkerådet har i samarbeid med DFØ igangsatt et forberedende arbeid for å lette en overgang. Ved en utskilling synes det ellers naturlig at det nyetablerte selskapet Kirkepartner<sup>7</sup> får et ansvar for å velge fellesløsninger. Departementet antar at interne organisasjonsendringer som kan gi en mer rasjonell oppgave- og arbeidsfordeling innen personal-, lønns- og regnskapsfunksjonene bør vurderes samtidig.

## 13. PENSJONSORDNINGEN I EN FRISTILT KIRKE

### 13.1 INNLEDNING

Som følge av pensjonsreformen og endringene i folketrygden i 2011 er også tjenstepensjonssystemet i Norge i endring, både i offentlig og privat sektor. Dette har sammenheng med at endringene i folketrygden påvirker tjenstepensjonene som tilbys. I de tilfellene der de enkelte foretakene eller virksomhetene kan velge blant ulike pensjonsordninger vil det ofte bero på en konkret vurdering hvilken løsning som regnes som den gunstigste for virksomheten og de tilsatte der. En slik valgsituasjon vil kirken komme i dersom kirken skilles ut fra staten. Dette følger av at de kirkelige arbeidstakerne som i dag har sin tjenstepensjon gjennom sitt pliktige medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK), ikke vil være omfattet av pliktig medlemskap i SPK i en fristilt kirke. Å pålegge en selvstendigkjort kirke bestemte pensjonsordninger ses ikke som aktuelt.

Kirkens valg av framtidige pensjonsordninger vil ha betydning for mange sider ved kirkens virksomhet. Pensjonsspørsmålet er viktig for de tilsatte i kirken, for kirkens økonomi og for arbeidsmarkedet i kirken. Både rekrutteringssituasjonen, mobiliteten og stabiliteten i kirkens arbeidsmarked vil bli påvirket.

Departementet foreslår at pensjonsordningene som de tilsatte og virksomhetene i dag har gjennom SPK, blir tilbudt videreført i inntil tre år etter at virksomhetene er skilt ut fra staten. En fristilt kirke skal når som helst før disse tre årene er gått, kunne velge en annen

---

<sup>7</sup> Kirkepartner er et selskap i kirkelig eie, med Kirkerådet, bispedømmerådene, KA (den kirkelige arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen) og Oslo kirkelige fellesråd som største eiere p.t. Selskapet ble opprettet i 2014 med oppgave å levere felles ikt-tjenester til alle kirkens organisasjonsenheter, også soknene. Opplysningsvesenets fond er en viktig bidragsyter på området, både som finansiell part og som leverandør av tekniske løsninger.



pensjonsordning. Kirken kan i disse årene også søke om varig medlemskap i SPK. Det er Arbeids- og sosialdepartementet som behandler en slik søknad. Dersom kirken velger en annen pensjonsordning enn SPK foreslår departementet at de som var tilsatt ved utskillingstidspunktet og de som nytilsettes fram til overgangstiden er utløpt, skal kunne tilbys fortsatt medlemskap i SPK i en såkalt lukket ordning, dvs. forbeholdt de som da er medlemmer av SPK eller har begynt å opparbeide rettigheter i SPK .

Om arbeidstakere vil kunne beholde sitt medlemskap i en lukket ordning i SPK fram i tid, vil være avhengig av at reglene for slike ordninger ikke endres. Kirken vil som andre virksomheter med medlemskap i SPK, måtte innrette seg i tråd med eventuelle endringer. Ved endringer vil opptjente rettigheter uansett bli ivaretatt. Behovet for forutsigbarhet tilsier dessuten overgangsordninger.

Sentrale sider ved pensjonsreformen og pensjonsordningene er belyst i pkt. 13.2 og 13.3. Disse er viktige å ha for øye allerede nå, selv om en fristilt kirke etter departementets forslag ikke behøver å ta stilling til pensjonsspørsmålene før et stykke fram i tid. Framstillingen er ikke uttømmende. Formålet er å informere om viktige sider ved pensjonsreformen og de i hovedsak to typer tjenstepensjonsordninger som finnes. De to hovedkategoriene er de ytelsesbaserte pensjonsordningene (som de kirkelig tilsatte i staten i dag er omfattet av gjennom sitt medlemskap i Statens pensjonskasse) og de innskudds- eller sparebaserte pensjonsordningene som er i ferd med å bli de dominerende i privat sektor. I 2014 er det også åpnet for pensjonsordninger som kombinerer disse to hovedkategoriene.

---

## 13.2 PENSJONSREFORMEN

Arbeidet med pensjonsreformen har pågått siden 2001 da regjeringen Stoltenberg I nedsatte Pensjonskommisjonen. Målet med pensjonsreformen er å gjøre folketrygden økonomisk bærekraftig og stimulere folk til å være lenger i arbeid. Endringene i pensjonssystemet er forankret gjennom to brede pensjonsforlik i Stortinget i henholdsvis 2005 og 2007.

En milepæl i pensjonsreformen var innføringen av et grunnleggende nytt alderspensjonssystem i folketrygden i 2011. Endringene i folketrygden var flere. For alle som er født i 1963 og senere ble den såkalte besteårsregelen erstattet av alleårsregelen, dvs. at det ikke lenger er de 20 beste inntektsårene som blir lagt til grunn for pensjonsopptjeningen i folketrygden, men alle inntektsårene mellom 13 og 75 år, med 18,1 pst. av inntekten som årlig opptjening. Inntektstaket for opptjening ble satt til 7,1 ganger grunnbeløpet i folketrygden (7,1 G), som i 2014 representerer en inntekt på ca. 625 000 kroner. De nye opptjeningsreglene gjelder delvis for årskullene 1954–1962. En annen viktig endring var at pensjonen fra folketrygden fra og med 2011 blir justert for forventet gjenstående levealder fra det tidspunktet arbeidstakeren tar ut pensjon etter fylte 62 år, med adgang til å kombinere arbeid og pensjon uten at pensjonen blir avkortet.

Fordi folketrygden etter dette åpner for å kombinere arbeid og pensjon fra fylte 62 år, kan arbeidstakeren velge fortsatt å arbeide, helt eller delvis (om arbeidsgiveren, lov eller tariffavtale tillater det), uten at pensjonen avkortes. Arbeidstakeren kan også velge å utsette

uttaket av pensjonen fra folketrygden i perioden vedkommende arbeider. Om vedkommende arbeider i disse årene skjer det fortsatt opptjening i folketrygden, fram til 75 års alder.

Det er særlig levealdersjusteringen og muligheten til å ta ut alderspensjon fra folketrygden fleksibelt fra 62 til 75 års alder, uten fradrag i pensjonen for arbeidsinntekt, som er det grunnleggende nye i pensjonsreformen.

Innføringen av levealdersjusteringen i pensjonsgrunnet betyr at den økonomiske risikoen for økte pensjonsutbetalinger fra folketrygden som følge av økende levealder, er overført fra staten til medlemmene. Den friheten eller fleksibilitet folketrygden gir for å kombinere arbeid og pensjon uten fradrag i pensjonen, kan ses som en form for gjenytelse: Den enkelte arbeidstakeren gis anledning til å tilpasse seg "levealdersrisikoen" ved å arbeide lenger eller kombinere arbeid med pensjon fra folketrygden helt fram til 75 års alder.

Ytterligere endringer i pensjonssystemet vil komme. Ny uføretrygd i folketrygden og ny uførepensjon i offentlig sektor er planlagt å tre i kraft fra 2015. Også ny uførepensjon i privat sektor er under forberedelse. Det er dessuten varslet at etterlatteordningen i folketrygden vil bli gjennomgått. Pensjonsreformen skal evalueres i 2017.

---

### **13.3 OFFENTLIGE TJENESTEPENSJONSORDNINGER OG INNSKUDDSBASERTE ORDNINGER**

I 2006 ble det i lov bestemt at så å si alle bedrifter, foretak eller virksomheter hadde plikt til å etablere tjenstepensjonsordninger for sine tilsatte, såkalt obligatorisk tjenstepensjon (OTP), som kommer i tillegg til pensjon fra folketrygden. Fordi tilsatte i offentlige sektor har vært omfattet av obligatorisk tjenstepensjon fra tidligere, er det privat sektor loven har betydning for.

Som statstjenestemenn er prestene og de tilsatte ved Kirkerådet og bispedømmekontorene pliktige medlemmer i Statens pensjonskasse (SPK). Tjenstepensjon gjennom SPK er kjennetegnet ved at pensjonen bestemmes som en prosentdel av sluttlønnen ved pensjoneringsstidspunktet, avhengig av opptjeningstiden. Nivået på pensjonsytelsen er dermed bestemt på forhånd. I tillegg kommer det som betegnes som samordningsfordeler, dvs. at folketrygdens ytelser ikke fullt ut blir samordnet bort. Imidlertid vil forventet levealder påvirke nivået, siden også tjenstepensjonen gjennom SPK skal levealdersjusteres.

Innføringen av OTP og pensjonsreformen har resultert i at pensjonsordningene i privat sektor de siste årene har endret seg vesentlig. Hovedprinsippene for tjenstepensjonen i offentlig sektor er imidlertid stort sett i behold. Den viktigste endringen er at tjenstepensjonen for alle som er født i 1943 og senere skal justeres for endringer i forventet levealder, men med en garanti om 66 pst. av sluttlønnen ved full opptjening for alle som er født i 1958 eller tidligere. Den årlige tjenstepensjonen blir dessuten regulert som i folketrygden, dvs. med den generelle lønnsveksten i samfunnet fratrukket 0,75 pst.

Pensjonen fra SPK samordnes med pensjonen fra folketrygden. Med full opptjeningstid skal den totale alderspensjonen fra folketrygden og SPK i utgangspunktet være på minst 66 pst. av

lønna ved fratreden 67 år<sup>8</sup>. Ytelsesordninger i privat sektor er også utformet ut fra et mål om en bestemt andel av sluttlønn, men ytelsen samordnes ikke med folketrygden. Ytelsen kommer som et tillegg til ytelsen fra folketrygden.

I det store og hele er tjenestepensjonsordningene i offentlig sektor like, noe som bl.a. betyr at pensjonsordningene for tilsatte i Den norske kirke langt på vei er de samme, enten de i dag er tilsatt lokalt eller i staten. Arbeidstakere som har sitt tilsettingsforhold i menighetene (soknene), har sin pensjonsordning regulert av den offentlige tjenestepensjonen som bl.a. Kommunal Landspensjonskasse (KLP) tilbyr. Denne er på de fleste områdene lik den som gis gjennom SPK. Med overføringsavtalene mellom leverandører av offentlig tjenestepensjon (bl.a. mellom SPK og KLP) innebærer dette at det for den enkelte arbeidstakeren ikke oppstår vesentlige endringer i pensjonsordningen om vedkommende går over fra en stilling innlemmet i KLP til en stilling innlemmet i SPK, og omvendt.

Det er i hovedsak to typer pensjonsordninger i det norske pensjonssystemet, henholdsvis *ytelsesbaserte* og *innskuddsbaserte*. Ulike typer pensjonsforsikringer eller -spareordninger som den enkelte tegner på egen hånd, kommer i tillegg. De offentlige pensjonsordningene er typisk ytelsesbaserte, dvs. at pensjonen er en garantert prosentdel av sluttlønna ved pensjoneringstidspunktet. Andelen er et resultat av den tiden vedkommende har opptjent rettigheter i pensjonsordningen. Full opptjeningstid er 30 år.

Innskuddsbaserte ordninger innebærer at arbeidsgiveren forhåndsinnbetaler årlige beløp til dekning av framtidig pensjon til arbeidstakeren. Også arbeidstakerne har anledning til å betale inn til ordningen. Pensjonsopptjeningen (pensjonsbeholdningen) i innskuddsbaserte ordninger blir dermed et resultat av innbetalingene, tillagt avkastningen av innbetalingene (eller fratrukket tap). Pensjonsutbetalingen kan ikke skje over kortere tidsrom enn ti år. I offentlige tjenestepensjoner finnes det ingen slik faktisk pensjonsbeholdning for den enkelte arbeidstaker, siden pensjonen er bestemt som en prosentdel av sluttlønna.

I privat sektor har det gjennom det siste tiåret skjedd en markant overgang til innskuddsbaserte pensjonsordninger, med avvikling (lukking) av ytelsesbaserte ordninger. Av de virksomhetene som ble pålagt å etablere obligatorisk tjenestepensjon i 2006, har knapt noen valgt ytelsesordninger. Ved utgangen av 2013 var det 1,1 millioner arbeidstakere i privat sektor som var omfattet av innskuddsbaserte ordninger, mot vel 300 000 i ytelsesbaserte, hvorav rundt halvparten i lukkede ordninger.<sup>9</sup> En grunn til denne utviklingen er at innskuddsbaserte ordninger gir større økonomisk forutsigbarhet for arbeidsgiverne enn de ytelsesbaserte. SPK tilbyr ikke innskuddsbaserte pensjonsordninger.

Fra 2014 er det etablert mulighet for en ny tjenestepensjonsordning som kombinerer elementer fra ytelsesbaserte og innskuddsbaserte ordninger, bl.a. ved at den ikke er tjenestetidsbasert og at pensjonsverdien eller -beholdningen er bedre sikret mot tap enn i tradisjonelle innskuddsordninger (verdisikringsgaranti).

---

<sup>8</sup> Den lovbestemte aldersgrensen i staten er 70 år, men statstilsatte har anledning til å gå av med alderspensjon fra fylte 67 år. Ved fratreden med pensjon før 67 år gjelder bestemmelsene om avtalefestet pensjon.

<sup>9</sup> Se FAFO-rapport 2014:11 Utviklingstrekk, utfordringer og utviklingsveier for det norske pensjonssystemet.

Gjennom levealdersjusteringen og reguleringsbestemmelsene for de offentlige tjenstepensjonene er pensjonsreformen for så vidt innført i offentlig sektor, men mulighetene for fleksibelt uttak og mulighet til å kombinere arbeid og pensjon uten at pensjonen avkortes, er ikke gjennomført slik som i privat sektor.<sup>10</sup> Levealdersjusteringen i den offentlige tjenstepensjonen har som konsekvens at garantien på 66 pst. av sluttlønnen ved fylte 67 år, vil gå ned over tid, i takt med levealdersjusteringen (forutsatt at levealderen i samfunnet fortsetter å stige). De yngre arbeidstakerne må dermed regne med å måtte stå lenger i arbeid for å få det samme påpensjonsnivået oppfylt.<sup>11</sup>

Med de mulighetene folketrygden og de private tjenstepensjonsordningene gir for å kombinere arbeid og uttak av pensjon vil både virksomhetene, de ulike arbeidstakergruppene og arbeidstakerne imellom kunne ha ulike interesser av ulike pensjonsordninger.

I staten er bestemmelsene om tjenstepensjon lovregulert, delvis også tariffregulert. Pensjonen fra folketrygden blir utbetalt fullt ut, mens tjenstepensjonen blir redusert. I innskuddsbaserte ordninger skjer det ingen slik samordning med folketrygden. I disse ordningene beregnes tjenstepensjonen uavhengig av folketrygden.

---

## 13.4 OVERGANGSORDNINGER FOR DEN NORSKE KIRKE

---

### 13.4.1 VIDEREFØRING AV MEDLEMSKAP I STATENS PENSJONSKASSE

---

Ved bestemmelse i lov har alle statstjenestemenn pliktig medlemskap i Statens pensjonskasse. Det pliktige medlemskapet for kirkelig tilsatte i staten vil dermed opphøre straks de kirkelige virksomhetene er skilt ut. Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) kan imidlertid bestemme at også arbeidstakere i virksomhet utenfor statstjenesten kan være medlemmer av SPK. ASD fastsetter vilkår for dette. Tilknytningen til staten er et viktig vilkår.

I virksomheter utenfor staten (i privat sektor og i kommunesektoren) er det arbeidsgiveren som fastsetter pensjonsordningen, eventuelt gjennom forhandlinger med de ansattes organisasjoner. Pensjonsordningene for de kirkelig tilsatte i menighetene (soknene) er regulert i tariffavtale, inngått mellom den kirkelige arbeidsgiverorganisasjonen KA og tjenestemannsorganisasjonene.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser gir en viss sikkerhet for arbeidstakerne om at pensjonsordningene ikke svekkes ved en virksomhetsoverdragelse. I arbeidsmiljøloven § 16-2 nr. 3 heter det:

---

<sup>10</sup> For eldre arbeidstakere i staten, for eksempel eldre prester, med full opptjeningstid og som ikke – eller knapt – berøres av levealdersjusteringen, er dermed den økonomiske fordel av å stå i arbeid utover 67 eller 70 års alder mindre enn for arbeidstakere utenfor staten. Prester som er pensjonert, men som fortsetter å gjøre tjeneste som pensjonist, kan i 2014 motta kr 180 pr. time (pensjonistavlønningen i staten) uten å bli i trukket i pensjonen fra SPK.

<sup>11</sup> En statstjenestemann – for eksempel en prest – som er født i 1958 eller tidligere (dvs. var 53 år eller eldre da levealdersjusteringen ble innført i 2011), har nå en individuell garanti på 66 pst. av lønnen ved fratreden 67 år, forutsatt full opptjeningstid. En prest som i dag er 30 år, må imidlertid med levealdersjusteringen påregne lavere prosentdel av sluttlønnen ved fratreden som 67-åring. For å oppnå samme prosentdel av sluttlønnen må presten stå lenger i arbeid.

”Arbeidstakernes rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon i henhold til kollektiv tjenestepensjon, overføres til ny arbeidsgiver etter reglene i [paragrafens] første og andre ledd. Ny arbeidsgiver kan velge å gjøre allerede eksisterende pensjonsordninger gjeldende for de overførte arbeidstakerne. Dersom arbeidstakernes tidligere pensjonsordninger ikke kan videreføres etter overdragelsen, skal ny arbeidsgiver sørge for at de overførte arbeidstakerne sikres rett til videre opptjening etter en annen kollektiv pensjonsordning.”

Departementet ser det som uaktuelt at staten skal pålegge en selvstendigkjort kirke bestemte pensjonsordninger. Departementet foreslår derfor at pensjonsordningene i SPK tilbys videreført i forbindelse med en fristilling, og at kirken senest etter tre år tar stilling til pensjonsspørsmålene. Dersom kirken ønsker at medlemskapet i SPK opphører, vil de som på dette tidspunktet er medlemmer i SPK eller har begynt å opparbeide seg rettigheter til medlemskap i SPK, kunne tilbys medlemskap i SPK i en lukket ordning. Om arbeidstakere vil kunne beholde sitt medlemskap i en lukket ordning i SPK fram i tid, vil det som nevnt under pkt. 13.1 være heftet usikkerhet ved. Om kirken ønsker å videreføre sine ordinære pensjonsordninger gjennom SPK, dvs. også for de som tilsettes etter overgangsperioden på tre år, vil det være adgang til å søke Arbeids- og sosialdepartementet om det, som vil foreta en konkret vurdering av søknaden i lys av de vilkårene for medlemskap som da gjelder.

Om kirkens valg av pensjonsordninger skal kunne avgjøres av Kirkemøtet eller om spørsmålet vil være en forhandlingssak, vil bero på de tariffavtaler kirken inngår etter en selvstendigkjøring fra staten.

---

#### 13.4.2 AVTALEFESTET PENSJON (AFP) GJENNOM STATENS PENSJONSKASSE

Etter lov 25. juni 2010 nr. 28 om avtalefestet pensjon (AFP) for medlemmer av Statens pensjonskasse har arbeidstakere i stilling med medlemskap i SPK rett til avtalefestet pensjon. Vilkaaret er at AFP-ordningen er regulert i tariffavtale hvor staten er part, eller i tariffavtale godkjent av departementet. Innholdet i AFP-ordningen gjennom SPK ut over de vilkår og rammer som er gitt i loven, er altså tariffestet. AFP i statlig sektor er en førtidspensjonering mellom 62 og 67 år og kan som hovedregel ikke kombineres med arbeid. Ved uttak av AFP mellom 62 og 65 år er pensjonen lik den alderspensjonen fra folketrygden som ville vært oppnaadd ved fratreden som 67-aring. Som 65-aring statspensjonist med AFP og full opptjeningstid, skal pensjonen svare til 66 pst. av pensjonsgrunnlaget. I motsetning til den statlige AFP-ordningen kommer privat AFP som et tillegg til alderspensjonen fra folketrygden og kan tas ut helt eller delvis fra fylte 62 år, uavhengig av om arbeidstakeren forsetter å arbeide. Den kommer dermed som et direkte påslag på lønnsinntekten.

Som det framgår av pkt. 4.4.1 om virksomhetsoverdragelse, har de overførte arbeidstakerne rett til å beholde sine individuelle lønns- og arbeidsvilkår fram til hovedtariffavtalen i staten utløper eller erstattes av annen tariffavtale. Imidlertid regnes ikke AFP-ordningen gjennom SPK som en del av de statsansattes individuelle rettigheter som automatisk overføres.

Videreføring av den avtalefestete pensjonen i SPK i en kirke fristilt fra staten, vil kreve at kirken inngår en ny tariffavtale med samme bestemmelser som i hovedtariffavtalen i staten. Staten vil ikke være part i denne tariffavtalen. Selv om det kunne antas at partene i en ny

tariffavtale vil ønske å ta inn samme bestemmelser om AFP som i statens hovedtariffavtale, kan utfallet vanskelig forskutteres. I praksis betyr dette at prester og administrativt tilsatte som nå nærmer seg grensene for uttak av AFP, ikke gis trygghet for at AFP-ordningen vil bli overført ved en virksomhetsoverdragelse. Departementet mener dette er uheldig, også fordi aldersfordelingen blant prestene i dag er slik at det er relativt mange i aldersgruppen som de nærmeste årene har mulighet til å gå av med AFP. Samtidig er det i dag svak rekruttering til prestestillingene. Rekrutteringen til prestetjenesten gjennom utdanningsinstitusjonene er ikke tilstrekkelig til å møte de rekrutteringsutfordringene som oppstår når de eldre prestene etter hvert pensjoneres.

For å unngå at prester eller andre velger å gå av med AFP tidligere enn det som ellers ville vært aktuelt, foreslår departementet at prester og andre kirkelig tilsatte som berøres av en virksomhetsoverdragelse, gis en lovfestet adgang til avtalefestet pensjon gjennom SPK i inntil tre år, dvs. i påvente av inngåelsen av en tariffavtale som kan regulere spørsmålet. Departementet har ikke i høringsnotatet sett grunn til å utforme en konkret lovbestemmelse om dette.

---

### **13.5 BUDSJETTMESSIGE OG ØKONOMISKE FORUTSETNINGER**

Departementet understreker at forslaget om en videreføring av pensjonsordningen gjennom SPK de første tre årene og senere i en lukket ordning, er et tilbud om pensjonsordning i en overgangsperiode. Også en eventuell søknad om fortsettelse av pensjonsordningene gjennom SPK etter overgangsårene, vil være et valg kirken selv gjør, noe som innebærer at kirken vil måtte betale pensjonspremie til SPK, jf. omtalen pkt. 15.5. Fastsettelsen av nivået på statens rammetilskudd til kirken vil være basert på kjente pensjonskostnader i SPK ved tidspunktet for en virksomhetsoverdragelse, men eventuelle økninger i pensjonskostnadene etter at en virksomhetsoverdragelse har funnet sted, kan ikke påregnes kompensert av staten.

Fordi kirken bør stå fritt til å velge andre pensjonsordninger etter en virksomhetsoverdragelse, bør endringer i kostnader etter at virksomhetsoverdragelsen er gjennomført, ikke påvirke statens rammetilskudd. Dette bør gjelde enten slike endringer følger av medlemskap i SPK eller andre pensjonsordninger.

---

### **13.6 KIRKENS FRAMTIDIGE VALG AV PENSJONSORDNINGER**

Hvilken tjenstepensjonsordning (ytelsesbasert, innskuddsbasert eller en kombinasjon) som er den gunstigste for den enkelte tilsatte og for en selvstendigkjort kirke, beror på mange forhold. For de tilsatte vil individuelle faktorer ha betydning, så som forventet levealder, lønnsnivået, opptjeningstiden, alderen, samt evnen til videre arbeid. På grunn av slike individuelle faktorer vil de tilsatte heller ikke nødvendigvis ha sammenfallende interesser.

Valg av pensjonsordninger vil påvirke kirken både som virksomhet og arbeidsplass. Ulike ordninger har ulike økonomiske konsekvenser både for kirken og de tilsatte og vil kunne virke inn på rekrutteringen til kirkelige stillinger og på mobiliteten i arbeidsmarkedet innad i Den norske kirke og mellom kirkens arbeidsmarked og arbeidsmarkedet ellers.

## **14. MYNDIGHETEN TIL Å FASTSETTE BUDSJETT- OG REGNSKAPSORDNINGEN FOR MENIGHETSRÅDENE OG DE KIRKELIGE FELLESRÅDENE**

### **14.1 FORSKRIFT OM ØKONOMIFORVALTNINGEN I SOKNENE**

Departementet skal etter kirkeloven §§ 9 og 14 gi ”regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon” for menighetsrådene og de kirkelige fellsrådene, dvs. for soknene. Slike regler har departementet gitt i forskrift 25. september 2003. Forskriften samsvarer langt på vei med tilsvarende forskrift for kommunesektoren.

Hensynet til kirkelig selvstyre kan tilsi at den aktuelle myndigheten bør overføres fra departementet til Kirkemøtet. Departementet er likevel kommet til at myndigheten ikke bør legges til Kirkemøtet, men beholdes i departementet. Den vesentlige grunnen til dette er at soknenes regnskaper, og derigjennom hvilke regnskaps- og konteringsregler som gjelder, har vesentlig betydning for å kunne vurdere om kirkeloven § 15 blir ivaretatt av kommunene. Gjennom § 15 har staten fastholdt og videreført det økonomiske ansvaret som lokalsamfunnet fra gammelt av har hatt overfor kirken. Det bør da tilsvarende være staten som bestemmer hvordan soknene regnskapsfører de økonomiske overføringene fra kommunene og på annen måte bestemmer hvilke prinsipper som skal gjelde for å få fram den økonomiske informasjonen som er nødvendig for å vurdere om kirkeloven § 15 virker etter Stortingets intensjoner. Om Kirkemøtet ble gitt myndighet til å bestemme grunnlaget for innhenting av økonomisk informasjon, ville departementet måtte ha en type instruksjonsmyndighet over Kirkemøtet på området, noe departementet ikke ser som hensiktsmessig. Departementet foreslår derfor at de nevnte bestemmelsene i kirkeloven §§ 9 og 14 blir opprettholdt.

### **14.2 REGNSKAPS- OG TJENESTESTATISTIKK**

Det er i dag Kirkerådet som bestemmer hvilke tjenestedata som skal rapporteres fra soknene (antallet gudstjenester, dåp, vigslar, begravelser, deltakertall, omfanget av kirkelige kulturtilbud, diakonitiltak m.m.). Innsamling og sammenstilling av rådata skjer gjennom KOSTRA (KOMMUNE–STAT–RAAPPORTERING) i regi av Statistisk sentralbyrå (SSB). Kirkerådet bør også i framtiden ha oppgaven med å bestemme hvilke tjenestedata som skal rapporteres. Om KOSTRA-systemet og SSB etter en fristilling av kirken fortsatt er aktuelle å benytte for innrapportering og sammenstilling av kirkelige tjenestedata, vil departementet drøfte med Kirkerådet og SSB.

Også regnskapsdata fra soknene innrapporteres gjennom KOSTRA og SSB i dag. I første rekke gjelder dette regnskapsdata fra de kirkelige fellsrådene. Det er departementet med ansvaret for kirkesaker (nå Kulturdepartementet) som bearbeider regnskapsdata som SSB innhenter. Av grunner nevnt under pkt. 14.1, mener departementet at ansvaret for innhenting, kvalitetsikring og sammenstilling av regnskapsdata fra soknene fortsatt bør ligge til departementet.

## 15. ÅPNINGSBALANSE OG EGENKAPITAL

### 15.1 INNLEDNING

Åpningsbalanse er en oppstilling av virksomhetens gjeld og eiendeler på stiftelses- eller etableringstidspunktet. Ved fastsetting av åpningsbalansen for det nye rettssubjektet for kirken som foreslås, må det bestemmes hvilke eiendeler det nye rettssubjektet skal ha ved etableringen, inklusive gjeldsposter. Fastsettingen av disse verdiene, som vil angi egenkapitalen, vil ha betydning for den selvstendigjorte kirkens økonomiske stilling og handlingsrom framover.

Som del av staten har de aktuelle virksomhetene som foreslås skilt ut, ingen gjeld eller egne eiendeler. Det er staten som eier de eiendelene virksomhetene disponerer, for eksempel kontorutstyr, aksjeposter og lisenser, og har ansvaret for virksomhetenes forpliktelser, for eksempel påløpte feriepenge, skattetrekk, leverandørgjeld mv. Av slike verdier er det kun aksjeposter som inngår i statens kapitalregnskap, men ved en utskilling må det formelt avklares at eiendelene skal medfølge. I tillegg må det avklares om den nye virksomheten (det nye rettssubjektet) skal tilføres ytterligere egenkapital.

Til egenkapitalspørsmålet hører også spørsmålet om hvilke pensjonsforpliktelser kirken (det nye rettssubjektet) vil ha ved utskillingen. Pensjonsdelen av egenkapitalspørsmålet og regnskapsføringen av pensjonsforpliktelsene er omtalt under pkt. 15.5. Som det framgår, er dette spørsmål departementet vil komme tilbake til.

Staten vil måtte ta stilling til kirkens egenkapitalbehov ved en fristilling fra staten. Dette er en budsjettsak som departementet i tilfelle vil komme tilbake til i statsbudsjettet for det aktuelle året, men antar det mest hensiktsmessige er at egenkapitaltilførselen bestemmes som en prosentdel av årlig driftsutgift. Ved egenkapital i form av innskudd fra staten med ordinær plassering i bank, vil kirken få renteinntekter av innskuddet.

Utgangspunktet for departementets vurderinger vil være at egenkapitalen skal være forsvarlig og tilstrekkelig, tilpasset kirkens behov og virksomhet. Hva som i kirkens tilfelle skal regnes som tilstrekkelig egenkapital, beror på en vurdering av mange forhold, til dels av skjønnsmessig karakter. Spørsmålet er belyst i det følgende.

### 15.2 GENERELT OM EGENKAPITAL

Den kapitalen som eierne har investert i en virksomhet, samt overskudd som legges til denne kapitalen, kalles egenkapital. Egenkapitalen kan også defineres som differansen mellom verdien av virksomhetens samlede eiendeler og gjeld.

Egenkapitalen i en virksomhet er viktig av flere grunner. Egenkapitalen kan gi handlingsrom for omstilling og ekspansjon, enten gjennom direkte bruk eller som forutsetning for låneopptak. Egenkapitalen uttrykker hvor økonomisk solid virksomheten er, for eksempel hvor trygge arbeidsplassene er, om det er til stede en konkursfare, om virksomheten kan tåle underskudd over en viss tid uten å måtte foreta kostnadsreduksjoner og oppsigelser m.m.



Hva som skal regnes som tilstrekkelig egenkapital for en virksomhet, enten dette er et aksjeselskap eller et trossamfunn, må bedømmes ut fra mange hensyn. Slike hensyn er bl.a. antallet ansatte og omsetning, virksomhetens drifts- og finansieringssituasjon, hvilke pensjonsforpliktelser som påhviler virksomheten og virksomhetens gjelds- og likviditetssituasjon. Også virksomhetens egenart eller kjennetegn har betydning, for eksempel om virksomheten er i en monopol- eller konkurransesituasjon og om virksomheten har vært i drift lenge eller er under etablering.

Også sammensetningen av eiendelene og gjelden har betydning. Særlig gjelder det eiendelenes sammensetning, som skiller mellom omløpsmidler og anleggsmidler. Med anleggsmidler menes eiendeler bestemt til varig eie eller bruk for virksomheten, mens andre eiendeler er omløpsmidler som er lett omsettelige.

Som det framgår, er utgangspunktet at egenkapitalen skal være tilpasset virksomhetens egenart, dens drifts- og finansieringssituasjon og rammebetingelsene ellers. En tilstrekkelig egenkapital skal ha en størrelse og sammensetning som sannsynliggjør at virksomheten, i den situasjonen den til enhver tid er i, kan ivareta sine forpliktelser. Hvorvidt egenkapitalen er tilstrekkelig, må altså bestemmes gjennom en konkret vurdering av den enkelte virksomheten, der flere faktorer spiller inn.

---

### **15.3 EGENKAPITALBEHOVET FOR EN SELVSTENDIGGJORT KIRKE**

---

#### **15.3.1 BEHOVET FOR TILFØRSEL AV EGENKAPITAL**

For ordinære statlige forvaltningsorganer, som de kirkelige virksomhetene i staten er, gjelder det såkalte kontantprinsippet, dvs. at utgiftene regnskapsføres når utbetalingen foretas, ikke når utgiftsforpliktelsen oppstår. De fleste andre virksomheter følger periodiseringsprinsippet, som betyr at utgiften regnskapsføres når den oppstår, for eksempel når en kjøpsavtale signeres. I staten er det nylig åpnet for at den enkelte statlige virksomheten kan føre sitt virksomhetsregnskap etter periodiseringsprinsippet, foreta avskrivninger og balanseføre gjeld og eiendeler som er knyttet til virksomheten, med unntak av pensjonsforpliktelsene. De anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS) er bl.a. innført for at virksomheten lettere kan føre oversikt og kontroll med sine eiendeler og gjeld. Kontantprinsippet gjelder fortsatt for statsregnskapet.

Kirkerådet valgte i 2013 å føre sitt virksomhetsregnskap etter SRS. Kirkerådets åpningsbalanse i 2013 ble satt til 12 mill. kroner. Verdiene i åpningsbalansen var særlig knyttet til lisenser for kirkens medlemsregister. Eiendeler som Kirkerådet ellers disponerer, hadde så å si ingen verdi, slik som PCer og inventar, som stort sett var nedskrevet. Kirkerådet hadde også kortsiktig gjeld ved fastsettingen av åpningsbalansen. bl.a. feriepengene.

Fra 2015 er det som nevnt tatt sikte på at også bispedømmerådene fører sitt virksomhetsregnskap etter SRS. Det vil da bli foretatt en verdivurdering av de eiendelene rådene disponerer, inklusive de eiendelene som bispedømmets prester disponerer i kraft av sin stilling. Også gjelden vil bli beregnet. Departementet regner med at summen av verdien av

bispedømmenes eiendeler, inklusive gjeld, neppe vil overstige verdien av Kirkerådets eiendeler.

Ved opprettelsen av det foreslåtte rettssubjektet for kirken legger departementet til grunn at eiendeler, lisenser og aksjeposter som Kirkerådet og bispedømmerådene har balanseført i sine virksomhetsregnskaper, overføres til det nye rettssubjektet som del av åpningsbalansen. Ved en utskilling må det imidlertid gjennomføres en ny verdsettelse av verdiene.

De eiendelene som de kirkelige virksomhetene disponerer i dag, består i hovedsak av lisenser for kirkens medlemsregister, særlig verdifulle gjenstander (kunstgjenstander, bispekåper, bispekors), foruten restverdien av kontorinventar, møbler, teknisk utstyr mv. Dette er verdier eller eiendeler som i liten grad er omsettelige.

Spørsmålet er da hvilke hensyn eller behov som bestemmer hva som vil være en tilstrekkelig egenkapital for kirken ved en utskilling. Dette er drøftet i det følgende.

---

### 15.3.2 HENSYNET TIL KOSTNADSSTRUKTUR OG EGENART

Utgiftene som statstilskuddet skal dekke i en fristilt kirke, vil være godt kjent. Både formålet med tilskuddet og de oppgavene som tilskuddet skal finansiere, vil langt på vei være de samme før og etter utskillingen. Dessuten er kirkens utgiftsstruktur og virksomhet i hovedsak kjennetegnet ved forutsigbarhet og stabilitet i oppgaver og bemanning, og kirken er ikke i en markedsmessig konkurransesituasjon.

#### *Administrative kostnader*

Ved en utskilling vil det påløpe administrative kostnader som i dag betales av staten utenom virksomhetenes egen driftsbevilgning. Fellestjenestene innen økonomiforvaltning, regnskapsføring, revisjon m.m. som virksomhetene hver for seg ikke betaler for i dag, vil måtte utføres av kirken selv eller kjøpes i markedet. Virksomhetene vil ikke lenger være tilknyttet statens konsernkontoordning og kan heller ikke på samme måte som før trekke vekslers på statens rammeavtaler eller statsforvaltningens kompetanse og ressurser bl.a. innen tariff- og avtalespørsmål, revisjon, økonomistyring, anskaffelser, juridisk rådgivning, personalforvaltning og rettshjelp (bl.a. fra Regjeringsadvokaten).

Ressursbehovet som følger av en økonomisk og forvaltningsmessig selvstendigjøring, vil være en del av kirkens driftsutgifter. Disse er derfor etter departementets syn lite relevante for å vurdere egenkapitalbehovet.

---

### 15.3.3 HENSYNET TIL RISIKO

Et overgrepene hensyn ved vurderingen av egenkapitalbehovet er hvilke elementer av risiko en selvstendigjort kirke utsettes for. Departementet vil peke på følgende risikoelementer:

- reduksjon i statstilskuddet
- manglende likviditet
- budsjettunderskudd som følge av svak økonomistyring

- større uforutsette utgifter, så som erstatningskrav, økte pensjonsforpliktelser og pensjonspremier

Konkursrisiko og konkursvern er omtalt under pkt. 11.8.

#### *Reduksjon i statstilskuddet*

I utgangspunktet vil ikke kirken ha andre inntektskilder enn statstilskuddet, selv om en fristilt kirke vil ha frihet til å søke finansiering også andre steder. Tilskuddets størrelse vil til enhver tid være bestemt av Stortingets årlige budsjettvedtak. Dette er som i dag, hvor driftsbevilgningen til kirken bestemmes år for år av Stortinget. At kirken, som andre virksomheter som finansieres over offentlige budsjetter, enten de er statlige eller ikke, er utsatt for risiko for reduserte bevilgninger, kan etter departementets syn ikke regnes som relevant for statens vurdering av egenkapitalbehovet ved utskillingen. Om egenkapitalen bør styrkes for lettere å kunne møte eventuelle reduksjoner i statstilskuddet, må kirken selv ta stilling til gjennom framtidige disponeringer.

#### *Manglende likviditet*

Likviditetsbehovet må etter departementets syn ses i sammenheng med utbetalingsterminene for det foreslåtte rammetilskuddet. Kirkens kostnader og kostnadsstrukturen er dessuten forutsigbare år for år med stort sett jevn fordeling i året.

Departementet antar at et rammetilskudd til kirken bør utbetales forskuddsvis i like store terminer. Om likviditetsbehovet tilsier det, kan terminene og terminbeløpene tilpasses skiftende utgiftsvolum gjennom året. Etter departementets syn er derfor likviditetsbehovet lite relevant for vurderingen av egenkapitalbehovet, se dessuten pkt. 15.4.2 om kassekreditt.

#### *Budsjettunderskudd som følge av svak økonomistyring*

Risikoen for budsjettunderskudd som følge av svak økonomistyring, med påfølgende behov for innsparinger, kan etter departementets syn ikke regnes for relevant for statens vurdering av egenkapitalbehovet.

#### *Større uforutsette utgifter (erstatningskrav, økte pensjonspremier og -forpliktelser)*

Den selvassurandørordningen i staten som virksomhetene i dag er omfattet av, vil falle bort ved en selvstendigjøring av kirken. Kirken må da enten kjøpe forsikringsordninger eller være selvassurandør. Å dimensjonere egenkapitalen som sikkerhet mot mulige erstatningskrav synes lite aktuelt, og å forplikte kirken til å velge den ene eller andre løsningen fordi statens finansieringsordning innrettes mot en bestemt løsning, bør etter departementets syn unngås.

Departementet vil etter dette anta at virkningen av bortfallet av dagens selvassurandørordning for en fristilt kirke bør innordnes i det årlige rammetilskuddet til kirken. Spørsmålet kan dermed holdes utenfor egenkapitalspørsmålet, og kirken stilles fritt til å kjøpe forsikringer eller foreta avsetninger til egenkapitalen for å sikre seg som selvassurandør.

Det er ikke mulig ved fastsettingen av en åpningsbalanse å ta hensyn til framtidige, ukjente endringer i for eksempel pensjonspremier og pensjonsforpliktelser. Om en selvstendigkjort kirke i framtiden kommer i økonomiske vanskeligheter på grunn av uforutsette pensjonsforpliktelser eller det oppstår andre uforutsette hendelser av stor økonomisk betydning, synes det mest hensiktsmessig at staten og kirken vurderer tiltak når situasjonen foreligger.

---

#### 15.3.4 MIDLER TIL OMSTILLING

Departementet er kjent med at kirken for de nærmeste årene har pekt på behovet for organisatoriske og andre omstillingsprosesser. Av denne grunnen, men også for å unngå at det årlige rammetilskuddet hvert år utfordres av manglende inndekning for initielle og tidsbegrensede kostnadsøkninger, synes det hensiktsmessig at kirken tilføres et kontanttilskudd i forbindelse med en utskilling som tar hensyn til slike omstillingsbehov. Et slikt tilskudd skal da kunne nyttes til organisasjonsmessige og strukturelle tilpasninger som kirken etter eget skjønn mener er viktig å gjennomføre, som buffer mot plutselige økninger i pensjonsforpliktelser og -premier, uforutsette erstatningssaker m.m. Behovet for en slik kontanttilførsel til kirken ved en utskilling vil bli vurdert i sammenheng med egenkapitalbehovet for øvrig.

---

### 15.4 INVESTERINGER OG LÅN

---

#### 15.4.1 INVESTERINGER

Over statsbudsjettet gis det i dag ingen faste investeringsbevilgninger til kirken. Mindre utstysanskaffelser og liknende dekkes av den ordinære driftsbevilgningen. Bevilgninger til kirken til større anskaffelser eller investeringer er sjelden blitt gitt. Bevilgningene til nytt medlemsregister for Den norske kirke i 2009 og nytt kirkelig portalrammeverk for inter- og intranett i 2013 er unntak. Om ikke annet bestemmes, må da framtidige investeringsbehov dekkes av det foreslåtte rammetilskuddet.

Større anskaffelser i regi av det nye rettssubjektet kan deles inn to formålskategorier. Den ene kategorien gjelder anskaffelser til rettssubjektet selv. Mest nærliggende vil være investeringer i formålsbygg (kontorer, flere Kirkens Hus) og modernisert ikt-infrastruktur.

Investeringsbehovene kan også ha et bredere siktemål enn rettssubjektet selv, dvs. Den norske kirke som sådan, som er den andre kategorien investeringsformål. Denne vil for eksempel omfatte investeringer i en felles teknologisk infrastruktur eller i andre fellesløsninger og tjenester som kan komme hele kirken til gode. Investeringene i medlemsregisteret og den kirkelige inter- og intranettportalen er eksempler på det siste.

Generelt er en investering lønnsom når den forventes å gi framtidige inntekter eller framtidig reduksjon av kostnader som overstiger investeringskostnaden. På kirkens område, som i offentlig sektor ellers, er investeringer også motivert i å utvikle bedre tjenester for

medlemmene og innbyggerne, uten at det dermed alltid oppnås kostnads- eller effektiviseringsgevinster av betydning.

Dersom en fristilt kirke ikke har egenkapital som kan benyttes til investeringer, er alternativene låneopptak, sparing eller særskilt bevilgning fra staten.

Departementet kan ikke se at det etter en utskilling er hensiktsmessig å videreføre dagens ordning for større investeringer, dvs. at staten tar stilling til søknader fra kirken om egne bevilgninger til investeringsformål. Etter departementets syn bør det unngås at kirkens investeringer gjøres avhengig av særskilte bevilgninger fra staten. Departementet antar at staten i tilfelle måtte ta stilling til investeringsformål og potensialet i inntekts- eller innsparingseffekter, kvalitetsikre kostnadsrammene og vurdere hvilke gevinster som forventes realisert. En slik regulerende rolle av kirkelige investeringsplaner bør staten ikke ha overfor en selvstendig kirke. Den foreslåtte finansieringsordningen innebærer riktig nok at kirken alltid vil kunne søke staten om økte tilskudd, også til investeringer. Departementet ser ikke grunn til å avskjære kirken denne muligheten, men mener normalordningen bør være at en fristilt kirke har ansvaret for å finansiere sine investeringer og anskaffelser selv. Bare i helt ekstraordinære tilfeller bør det åpnes for at staten vurderer særskilte bevilgninger til investeringer.

Departementet vil ellers på at også soknene og eventuelle andre kirkelige instanser bør være med å finansiere investeringer som hele kirken har nytte av.

---

#### 15.4.2 ADGANGEN TIL LÅNEOPPTAK. LOVFORSLAG

Lånefinansiering av en investering betyr at anskaffelsen foretas før den betales. Kostnadene ved anskaffelsen, som da betales og fordeles i ettertid, må dekkes inn av oppsparte midler eller framtidige inntekter. Etter departementets syn innebærer det foreslåtte statlige finansieringsansvaret for en fristilt kirke at kirken ikke bør tillates å ta opp lån til investeringer. Både fra kirkens og långivers side vil staten kunne bli regnet som en sikkerhet mot betalingsproblemer, noe som i praksis utsetter staten for et økonomisk ansvar. For å unngå slike situasjoner er departementet kommet til at kirken ikke bør gis generell adgang til å ta opp lån, garantere for andres økonomiske forpliktelser eller stille eiendeler til sikkerhet for andres gjeld. Departementet kan ikke se det er mulig å omgå eller lempe på dette ved at staten regulerer låneadgangen. I så fall ansvarliggjøres staten mer reelt for låneopptaket, samtidig som staten kommer i en uheldig rolle som regulator. Departementet antar at en slik vesentlig innskrenkning i kirkens rettslige handleevne bør reguleres i lov.

Departementet viser til dette og antar at kirkens behov for investeringsmidler mest hensiktsmessig bør vurderes i sammenheng med egenkapitalspørsmålet og det foreslåtte rammetilskuddet.

Forslaget om et generelt forbud mot låneopptak bør likevel ikke være til hinder for at kirken gis anledning til å ta opp lån i Opplysningsvesenets fond. Forbudet bør heller ikke stenge for kirkens adgang til å ta opp midlertidige lån i kredittinstitusjoner for å kunne møte helt

forbigående finansieringsbehov. Dette bør det være anledning til innenfor rammer fastsatt av departementet. Oftest vil det være likviditetsbehov som begrunner slike lån.

#### *Lån i Opplysningsvesenets fond*

Fra Opplysningsvesenets fond kan det gis lån til kirkelige formål. Renten skal i tilfelle være noe lavere enn markedsrenten, slik at fondets utlån til kirkelige formål, i tråd med fondets formål, gir gunstigere vilkår enn lån andre steder. Den samlede utlånsrammen til kirkelige formål har vært stabil på rundt 100 mill. kroner de seneste årene, hvorav det meste er utlånt for lang tid. Årlig frigjøres det i snitt ca. 10 mill. kroner for ny lånetildeling. Låntakere er oftest kirkelige fellestråd eller menighetsråd, kommuner som låner til presteboliger m.m. I lys av fondets økonomiske situasjon og pålagte utgiftsoppgaver i dag ser departementet det som urealistisk at fondet i overskuelig framtid, dvs. i løpet av neste tiårsperiode, kan bli en investerings- eller kapitalbase av vesentlig betydning for kirken.

Etter departementets syn bør ikke en selvstendigkjort kirke avskjæres fra å kunne ta opp lån i Opplysningsvesenets fond. Vilkåret må i tilfelle være at risikoen helt og fullt bæres av kirken og fondet. Om kirken ikke er betalingsdyktig, må det være et vilkår at fondet, ikke staten, tar tapet. Dette vil ikke være i strid med fondets formål, siden fondets ene formål er at det skal komme Den norske kirke til gode.

Fondets økonomiske situasjon tilsier at utlånsrammen til kirkelige formål ikke kan påregnes å bli vesentlig utvidet de nærmeste årene. Med en utvidelse av lånekretsen vil konkurransen om lånemidlene da bli større. Det er Kirkerådet som innvilger lån i dag. Departementet foreslår ingen endring i dette.

#### **Departementets lovforslag**

Departementet foreslår at lovbestemmelsen som begrenser adgangen til å ta opp lån, inntas i kirkeloven § 22 med slik ordlyd:

*På Den norske kirkes vegne er det ikke tillatt å ta opp lån, garantere for andres økonomiske forpliktelser eller stille eiendeler til sikkerhet for andres gjeld. Bestemmelsen er ikke til hinder for låneopptak i Opplysningsvesenets fond eller for å dekke helt forbigående behov. Nærmere bestemmelser om slike låneopptak fastsettes av departementet.*

---

#### **15.5 PENSJONSKOSTNADER OG PENSJONSFORPLIKTELSER. BALANSEFØRING**

Ved en utskilling av kirken fra staten må det foretas en beregning av årlige pensjonskostnader. Ved etableringen av en åpningsbalanse må dessuten verdien av de kirkelige virksomhetenes eiendeler og forpliktelser fastsettes.

En stor del av statlige virksomheter betaler ikke direkte pensjonspremie til Statens pensjonskasse (SPK) for sine tilsatte. Pensjonene bevilges samlet over statsbudsjettet som et tilskudd til SPK og er ikke spesifisert for den enkelte statlige virksomhet, heller ikke for de kirkelige virksomhetene. Ved en utskilling av kirken fra staten må denne ordningen for de kirkelige virksomhetene opphøre. Med videreføring av medlemskap i SPK ved en utskilling,

jf. kapittel 13, vil det for en fristilt kirke i stedet bli beregnet en årlig premie som skal dekke årets pensjonsopptjening, slik regelen er for andre virksomheter utenfor staten som er medlemmer i SPK. Premiebeløpet fastsettes slik at det finansierer de forventede pensjonsrettighetene etter hvert som de blir opparbeidet. I tillegg kommer arbeidsgiveravgiften av pensjonspremien, som for statens virksomheter også dekkes over en fellesbevilgning over statsbudsjettet. Den årlige premien vil bli beregnet aktuariat av SPK, bl.a. basert på den pensjongivende inntekten for den enkelte. Årlig premie avhenger også av medlemssammensetningen, lønnsveksten, endringer i folketrygdens grunnbeløp, samt beregnet avkastning av den beregnede (fiktive) pensjonsbeholdningen. Premien kan derfor variere betydelig fra år til år.

Som nevnt under pkt. 13.5, har departementet lagt til grunn at rammetilskuddet til kirken ved en utskilling skal være basert på kjente pensjonskostnader i SPK ved tidspunktet for utskillingen. Senere endringer i pensjonskostnadene, enten disse er til gunst eller ugunst for kirken, bør etter departementets syn ikke korrigeres i statens tilskudd. Dette følger av at fortsatt medlemskap i SPK vil være en frivillig valgt ordning, både i overgangsperioden på tre år og ved en eventuell forlengelse av medlemskapet i SPK gjennom en ordinær eller lukket ordning, se kapittel 13.

SPK har foretatt en actuariat beregning av pensjonspremie og -forpliktelser for de aktuelle statlige virksomhetene per 1. januar 2014. De regnskapsmessige pensjonsforpliktelsene overfor de i alt 1 661 kirkelige arbeidstakerne som var aktive medlemmer i SPK per 1. januar 2014, foruten 510 pensjonister, var da beregnet til brutto 1 940 mill. kroner, dvs. uten fradrag for den teknisk beregnede (fiktive) pensjonsbeholdningen for medlemmene, som utgjorde 1 215 mill. kroner. Den regnskapsmessige underdekningen per 1. januar 2014 (netto pensjonsforpliktelse) blir da 725 mill. kroner. Arbeidsgiveravgiften av netto pensjonsforpliktelse ble beregnet til 102 mill. kroner. Samlet netto pensjonsforpliktelser inklusive arbeidsgiveravgiften per 1. januar 2014 summerer seg dermed til 827 mill. kroner.

Årlig premiebeløp (pensjonsinnskudd) ble av SPK beregnet til 140 mill. kroner for 2014, noe som svarer til 17,6 pst. av premiegrunnlaget (pensjongivende inntekt). Arbeidsgiveravgiften av pensjonspremien for 2014 ble beregnet til 20 mill. kroner. Om pensjonistene trekkes ut i grunnlaget, reduseres premiesatsen fra 17,6 til 14,5 pst. og den beregnede årspremien med 35 mill. kroner. Også arbeidsgiveravgiften reduseres tilsvarende.

Grunnlaget for beregningene endrer seg kontinuerlig, men beregningene per 1. januar 2014 gir en pekepinn på omfanget av pensjonsforpliktelsene og den årlige premien som en fristilt kirke vil få ansvaret for i framtiden.

Uavhengig av hvilken pensjonsordning som velges for en fristilt kirke, reises spørsmålet om hvordan pensjonsforpliktelsene skal regnskapsføres og behandles i balansen. Departementet har ikke tatt stilling til dette nå. Departementet antar imidlertid at tidligere prester og administrativt tilsatte ved de aktuelle virksomhetene som ved utskillingstidspunktet er statspensjonister eller har gått over i annet arbeid, ikke bør medregnes i forpliktelsene for en fristilt kirke. Pensjonsutgiftene og endringene i forpliktelsene overfor disse bør være et ansvar for staten (Statens pensjonskasse) som i dag.

Adgang for departementet til å fastsette særskilte regnskapsregler på pensjonsområdet følger av forslaget til kirkeloven § 25, se pkt. 11.4.

## DEL IV SKATTE- OG AVGIFTSSPØRSMÅL

### 16. MERVERDIAVGIFT

En ordning med innføring av nøytral merverdiavgift i statlig sektor er under utredning. I kommunesektoren og for soknene er det fra tidligere innført en ordning med kompensasjon for merverdiavgift. Det samme gjelder frivillighetssektoren, men kompensasjonsordningen er innrettet annerledes enn i kommunesektoren. Spørsmålet som reises, er om det også for en fristilt kirke bør være denne typen ordninger. Dette er drøftet i det følgende.

#### 16.1 LOV OM MERVERDIAVGIFT

Merverdiavgift er en avgift som beregnes og betales ved kjøp og salg av varer og tjenester. Den alminnelige merverdiavgiftssatsen er 25 pst. Hovedregelen er at registrerte virksomheter har rett til fradrag for merverdiavgift som er påløpt ved kjøp av varer og tjenester som benyttes i den avgiftspliktige virksomheten. Fradragsretten er knyttet til avgiftspliktig omsetning hvor anskaffelsen av varen eller tjenesten er knyttet til den avgiftspliktige virksomheten. Fellesrådets innkjøp for eksempel av alterlys eller renholdstjenester omfattes imidlertid ikke av fradragsretten siden disse innkjøpene ikke er del av fellesrådets avgiftspliktige virksomhet.

Avgiftspliktig virksomhet utgjør gjennomgående en liten del av all virksomhet som skjer i regi av det offentlige. Dette gjelder typisk for Den norske kirke, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Et viktig unntak i kirkesektoren er tjenestene innen gravplassforvaltningen. Den avgiftspliktige virksomheten innen gravplassforvaltningen har tilhørende fradragsrett for inngående merverdiavgift. I hovedsak står imidlertid kirken, som annen offentlig virksomhet, utenfor det merverdiavgiftssystemet med fradragsrett som følger av loven om merverdiavgift. Det samme vil gjelde etter en utskilling fra staten.

#### 16.2 KOMPENSASJONSORDNINGEN I KOMMUNESEKTOREN

Fordi virksomheten i kommunesektoren i det store og hele ikke er omfattet av fradragsretten for merverdiavgift, ble det ved lov i 2003 innført en særskilt kompensasjonsordning. Situasjonen fram til da var at kommunene hadde et økonomisk motiv for å utføre tjenester med egne ansatte framfor å kjøpe tjenestene av private. I det første tilfellet påløper det ingen merverdiavgift, i det andre tilfellet påløper det avgift. For å motvirke en slik avgiftsmotivert konkurransevridning mellom egenproduksjon og kjøp av tjenester ble den særskilte kompensasjonsordningen innført. Ordningen innebærer at merverdiavgift som kommunene betaler ved kjøp av varer og tjenester, blir kompensert fullt ut av staten. Også de kirkelige fellesrådene, som kan ha en betydelig økonomisk aktivitet ved sitt ansvar for kirkebyggene, gravplassene og kirkelig personell, er omfattet av ordningen. Kompensasjonsordningen



gjelder også for menighetsrådene, men menighetsrådenes økonomiske aktivitet er svært beskjeden sammenliknet med fellelrådene.

I 2013 var fellelrådene samlede refusjonsbeløp for merverdiavgiftsutgifter på 295 mill. kroner. 162 mill. kroner gjaldt driftsutgifter, 133 mill. kroner gjaldt investeringsutgifter. Til sammenlikning var fellelrådene driftsinntekter på 4,5 mrd. kroner i 2013, mens de samlede investeringsinntektene var på 695 mill. kroner.

---

### **16.3 KOMPENSASJONSORDNINGEN FOR FRIVILLIGE ORGANISASJONER**

Ordningen for momskompensasjon til frivillige organisasjoner trådte i kraft 1. januar 2010. Formålet med ordningen er å fremme frivillig aktivitet. Ordningen skal kompensere for kostnader som frivillige organisasjoner har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester. Målgruppen for ordningen er frivillige organisasjoner som innfrir vilkårene for registrering i Frivillighetsregisteret og vilkår fastsatt i forskrift.

Det er kun merverdiavgiftskostnader knyttet til den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten som faller inn under ordningen. Kompensasjonskrav må meldes inn ved søknad. Ordningen er budsjettstyrt ved at det hvert år fastsettes en bestemt bevilgning til formålet. Bevilgningen er 1,2 mrd. kroner i 2014.

Det er Lotteri- og stiftelsestilsynet som vurderer søknadene og utbetaler kompensasjonen, med grunnlag i revisorbekreftet regnskap foregående år. Dersom de samlede kompensasjonskravene er større enn den bevilgningen som er gitt, avkortes alle godkjente søknader med samme prosent. I 2010 var det en avkortning på 65 pst., i 2011 på 49 pst. og i 2012 på 51 pst.

Nærmere 18 000 organisasjoner mottok samlet 940 mill. kroner i kompensasjon i 2013. Avkortningen var på 30 pst. Avkortningen for 2014 vil ikke være kjent før ved slutten av året når alle søknadene er kommet inn og behandlet.

Kompensasjonsordningen for de kirkelige fellelrådene er sammenfallende med ordningen for de frivillige organisasjonene for så vidt som merverdiavgift ikke refunderes ved anskaffelser av bygg eller fast eiendom hvor utleie eller videresalg er formålet. I ordningen for fellelrådene gis det imidlertid kompensasjon for merverdiavgift ved investeringer i bygg, anlegg og eiendom til eget bruk, mens slike formål ikke er omfattet av ordningen for frivillige organisasjoner.

Ordningen med merverdiavgiftskompensasjon for frivillighetssektoren gjelder bl.a. for tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke når disse oppfyller de generelle vilkårene, bl.a. ved å være registrert i Frivillighetsregisteret.

---

### **16.4 DEPARTEMENTETS VURDERINGER**

Kompensasjonsordningen som gjelder for kommunesektoren, de kirkelige fellelrådene og menighetsrådene er begrunnet i å unngå konkurransevridning mellom tjenesteproduksjon i

offentlig og privat regi. Kompensasjonsordningen i frivillighetssektoren har til formål å stimulere frivillig arbeid.

Beregningene som nylig er foretatt under arbeidet med å innføre nøytral merverdiavgift i statlig sektor, viser at det er et beskjedent beløp de kirkelige virksomhetene i staten betaler merverdiavgift av. I 2013 var samlet merverdiavgift som disse betalte, beregnet til ca. 15 mill. kroner. Dette er en liten andel av virksomhetenes samlede budsjett, som er på godt over 1 mrd. kroner.

Departementet ser det ikke som hensiktsmessig at kompensasjonsordningen i kommunesektoren gjøres tilsvarende gjeldende for de kirkelige virksomhetene ved en utskilling fra staten. At soknene er omfattet av ordningen, er en konsekvens av at soknenes virksomhet er finansiert av kommunene. Denne tilknytningen til kommunesektoren vil ikke det nye rettssubjektet for kirken ha. Behovet for å samordne kompensasjonsordningene for merverdiavgift innad i kirken som sådan, bør etter departementets syn ikke ta utgangspunkt i ordninger som gjelder for kommunesektoren. Når endringer i kirkens ordninger gjennomføres, bør det være et mål at nye ordninger ikke er en funksjon av ordninger som gjelder for kommunene. Tilsvarende mener departementet at nøytral merverdiavgift i statlig sektor er uaktuell å anvende for en fristilt kirke.

Med bakgrunn i prinsippet om økonomisk likebehandling av tros- og livssynssamfunn ville kompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner vært et alternativ. Et slikt forslag reiser imidlertid andre og mer omfattende spørsmål om kirkens forhold til frivillighetssektoren.

I dag blir ikke statlige virksomheter kompensert for merverdiavgift, noe det er tatt hensyn til i bevilgningene til virksomhetene. Departementet har ikke registrert at den manglende avgiftsnøytraliteten har hatt noen direkte eller betydelig innvirkning på om de kirkelige virksomhetene kjøper tjenester eller forestår tjenestene ved egne tilsatte. Selv om dette vil kunne endre seg noe over tid om kirken skilles ut fra fra staten, antar departementet at omfanget av slike tjenestekjøp (i første rekke tekniske og merkantile tjenester) fortsatt vil være relativt beskjedne.

Etter en samlet vurdering, og i lys av sakens relativt beskjedne økonomiske konsekvenser for kirken, vil ikke departementet foreslå noen ordning for kompensasjon for merverdiavgift for en fristilt kirke. I forlengelsen av dette antar departementet det er hensiktsmessig at en eventuell innføring av nøytral merverdiavgift i statlig sektor bør utstå for disse virksomhetene inntil videre.

## **17. SKATT**

Ved en utskilling av de statskirkelige virksomhetene fra staten, reises spørsmålet om hvilken skatteposisjon det nye rettssubjektet for Den norske kirke vil komme i. Dette er belyst i det følgende.

---

### 17.1 INNTEKTS- OG FORMUESSKATT

Frittatt for formues- og inntektsskatt etter skatteloven § 2-32 er ”mild stiftelse, kirkesamfunn, menighet, selskap eller innretning som ikke har erverv til formål”. Hvorvidt en organisasjon har erverv til formål, beror på en konkret helhetsvurdering av de aktivitetene som organisasjonen driver, organisasjonens vedtekter, oppbygging mv. Den norske kirke omfattes av fritaksbestemmelsen i skatteloven.

Selv om kirkesamfunn, veldedige og allmenntilnyttige organisasjoner ikke har erverv til formål, vil disse ofte drive en viss økonomisk virksomhet. Skatteplikt for disse inntreffer når omsetningen overstiger kr 140 000. Hvis omsetningen overstiger denne grensen, blir også den delen av inntekten som ligger under beløpsgrensen, skattepliktig. Disse reglene gjelder for soknene i dag og vil også gjelde for kirken etter en utskilling fra staten.

---

### 17.2 EIENDOMSSKATT

Eiendomsskatten er en kommunal skatt som kommunene kan velge om de vil skrive ut. Enkelte typer eiendom er i eiendomsskatteloven uttrykkelig unntatt fra eiendomsskatt. Kommunen står fritt til å bestemme hvilke eiendommer som ellers skal unntas. Om det foreslåtte nye rettssubjektet for kirken for eksempel kjøper kontoreiendommer, vil disse kunne bli omfattet av eiendomsskatt om kommunen gjør vedtak om det.

---

### 17.3 INNSAMLEDE MIDLER OG SKATTEFRADRAK FOR GAVER

Innsamlede midler er skattefrie for institusjoner mv. som oppfyller vilkårene i skatteloven § 2-32, se pkt. 17.1.

Etter skatteloven § 6-50 første ledd kan gaver på bestemte vilkår få inntektsfradrag for gaver til visse norske og utenlandske selskaper, sammenslutninger og stiftelser som driver aktivitet innenfor visse godkjente formål, for eksempel religiøs og livssynsrettet virksomhet. Maksimalt fradrag i 2014 på givers hånd er kr 16 800 pr. år.

Gaver til den norske kirke (menighetene) gir rett til inntektsfradrag, jf. skatteloven § 6-50 sjette ledd. Hjemmelen for Den norske kirke ble innført i skatteloven § 6-50 i 2004. Bakgrunnen for innføring av en særskilt hjemmel var at Den norske kirke tradisjonelt er å anse som en del av statsforvaltningen og ikke som en frivillig organisasjon, jf. Ot.prp. nr. 1 (2003–2004) pkt. 3.2.

I 2013 mottok kirken 64 mill. kroner i registrerte gaver.

Det er skattemyndighetene som vurderer om frivillige organisasjoner og tros- og livssynssamfunn oppfyller vilkårene for å komme inn under gavefradragsordningen. Om det nye rettssubjektet for kirken kan komme inn under de generelle kravene i skatteloven § 6-50, har ikke departementet vurdert nærmere.

## **18. ARBEIDSGIVERAVGIFTEN**

Arbeidsgiveravgift er arbeidsgivernes pliktige bidrag til finansiering av folketrygden. Det skal betales arbeidsgiveravgift av stort sett all lønn og annen godtgjørelse, også av naturalytelser, slike som fordel av fri bolig eller rentefordel ved rimelig lån i arbeidsforhold. Det skal også betales arbeidsgiveravgift av arbeidsgivers pensjonsinnskudd. Avgiften beregnes som et prosentuet påslag på lønnskostnadene. Vilkårene for avgiften er de samme i offentlig og privat sektor og gjelder også for frivillighetssektoren.

### **18.1 ARBEIDSGIVERAVGIFT AV PENSJONSINNSKUDD**

I driftsbevilgningene til statens virksomheter inngår arbeidsgiveravgiften i bevilgningene. For de fleste av statens virksomheter, deriblant de kirkelige, inngår imidlertid den delen av arbeidsgiveravgiften som beregnes av pensjonsinnskudd til Statens pensjonskasse, i en fellesbevilgning under Arbeids- og sosialdepartementet. Pensjonsinnskudd skal for disse ikke regnes som avgiftspliktig ytelse for beregning av arbeidsgiveravgiften i den enkelte virksomheten. I den årlige driftsbevilgningen til virksomhetene er altså denne utgiften ikke medregnet.

Om de statskirkelige virksomhetene skilles ut fra staten, må kirken selv betale pensjonspremie, jf. omtalen av pensjonsspørsmålet under kap. 13.

### **18.2 AVGIFTSSATSER**

Stortinget fastsetter hvert år hvilke prosentsatser som skal benyttes ved beregning av arbeidsgiveravgiften. Arbeidsgiveravgiften er geografisk differensiert. Differensieringen gir muligheter for å stimulere virksomheter og bedrifter i ulike deler av landet, bl.a. ut fra arbeidsmarkeds- og distriktshensyn. Tidligere var det arbeidstakerens bosted som bestemte hvilken avgiftssats som skulle benyttes. Fra 2007 blir arbeidsgiveravgiften beregnet etter hvor arbeidsgiverens virksomhet er lokalisert.

Kirkerådet er lokalisert i Oslo. Bispedømmekontorene er lokalisert i elleve stiftsbyer. For disse er avgiftssonene entydige og vil gjelde også etter en utskilling. For prestene har det siden 2007 vært bestemt at arbeidsgiveravgiften skal beregnes med samme avgiftssats som gjelder i den kommunen der presten har sitt registrerte tjenestested. Reglene for beregning av arbeidsgiveravgiften for prestene vil være de samme etter en utskilling fra staten.

## **DEL V ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER VED EN UTSKILLING**

I del III og IV er gjennomgått spørsmål som gjelder kirkens økonomiske stilling etter en utskilling og hvilke forutsetninger som departementet mener bør legges til grunn i denne sammenhengen. Nedenfor gjennomgår departementet de administrative og budsjettmessige virkningene som direkte følger av reformforslaget.

## 19. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

### 19.1 GENERELT

De foreslåtte endringene i kirkeloven skal etablere et tydelig skille mellom staten og kirken. Overføringen av arbeidsgivermyndigheten for prester og andre kirkelig tilsatte fra staten til en selvstendig kirke er en viktig del i dette.

Selv om lovendringene markerer en viktig endring i relasjonen mellom staten og kirken, ikke minst for kirkens prestedtjeneste som siden reformasjonen har vært Kongens ansvar, vil prestens tjeneste være den samme før og etter virksomhetsoverdragelsen.

Også sekretariatsoppgavene ved Kirkerådet og bispedømmerådene vil stort sett være som i dag etter en utskilling, selv om en virksomhetsoverdragelse vil utløse en del nye oppgaver.

Kirkerådet og bispedømmerådene har over tid fått delegert stadig flere oppgaver, særlig på det økonomisk-administrative området. Rådene er etter departementets syn godt rustet til de endringene som kommer når kirken ved en fristilling selv må ta hånd om oppgaver som staten i dag bistår med. Ved de foreslåtte endringene vil imidlertid regnskapsreglene og økonomiregelverket for disse virksomhetene i noen grad bli endret.

Departementet har tillit til at kirken legger til rette for gode informasjons- og involveringsprosesser blant de som berøres av en virksomhetsoverdragelse. Fra statens side vil departementet påse at de tilsattes lov- og avtalefestede medbestemmelsesrett blir godt ivaretatt.

### 19.2 ØKONOMI- OG PERSONALFORVALTNINGEN

Ved en utskilling må det foreligge et økonomiregelverk for den fristilte kirken som sikrer en forsvarlig økonomistyring. Det er relativt betydelige midler Kirkemøtet i tilfelle får til disposisjon. I 2014 ville det nye rettssubjektet anslagsvis hatt et brutto driftsbudsjett på rundt 1 350 mill kroner, fordelt på 12–13 drifts- eller organisasjonsenheter. I tillegg kommer tilskudd til andre kirkelige instanser med rundt 500 mill. kroner. Utformingen av økonomiregelverk, rutiner for kontroll og oppfølging m.m. må reflektere at det er betydelige beløp som disponeres, med mange transaksjoner, konteringer og regnskapsbilag i løpet av året.

De aktuelle virksomhetene har i dag neppe tilstrekkelig kapasitet til å kunne ta et selvstendig ansvar for økonomien etter en utskilling. Heller ikke kirkens kapasitet innen personalforvaltningen er antakelig tilstrekkelig i dag til å dekke det selvstendige ansvaret kirken vil kunne få på området. Den bistanden som statsforvaltningen gir nå, både med hensyn til kompetanse og kapasitet, må kirken dels bygge opp selv, dels kjøpe i markedet og dels få gjennom et eventuelt medlemskap i en arbeidsgiverorganisasjon.

Utover det behovet kirken har for å styrke sin kompetanse og kapasitet innen økonomi- og personalforvaltningen, kommer behovet for kjøp av ikt-baserte systemer og -programmer, siden statsforvaltningens fellessystemer og rammeavtaler ikke lenger vil kunne benyttes.

En utskilling av de kirkelige virksomhetene vil innebære besparelser for staten for så vidt gjelder de av statens fellestjenester som virksomhetene benytter seg av. Direktoratet for økonomistyring i staten har nylig beregnet at DFØs tjenester overfor de kirkelige virksomhetene er på rundt 4,5 mill. kroner i året.

Det er ikke nå mulig å beregne de administrative og budsjettmessige virkningene for kirken av å få overført det fulle ansvaret for økonomi- og personalforvaltningen. Virkningene avhenger bl.a. av hvordan økonomi- og personalforvaltningen blir organisert. Aktuelle spørsmål i denne sammenhengen er om forvaltningen i hovedsaken bør være desentralisert – slik som nå – eller sentralisert, om det er mest kostnadseffektivt at en del av oppgavene løses ved kjøp av tjenester eller av egne ansatte og hvilke investerings- og driftsutgifter innen ikt som vil påløpe ved kjøp av nye systemløsninger og programmer.

Etter departementets syn vil det ved en utskilling og organisering av de kirkelige virksomhetene i én selvstendig økonomisk enhet foreligge et potensial for besparelser og effektivisering. I større grad enn i dag bør det ligge til rette for at samme type oppgaver og funksjoner kan samles på færre steder. Dette synes særlig å gjelde for økonomiforvaltningen, antakelig i mindre grad for personalforvaltningen som trolig fortsatt bør ligge i hver organisasjonsenhet. Denne muligheten for kostnadseffektivisering gjennom endret funksjonsfordeling vil inngå i departementets vurdering av budsjettvirkningene.

---

### **19.3 ANDRE ADMINISTRATIVE OG BUDSJETTMESSIGE KONSEKVENSER**

Som nevnt i kapittel 14, vil kirken ved en utskilling ikke på samme måte som før kunne trekke vekslere på statsforvaltningen innen bl.a. økonomi- og personalforvaltningen, ikt-systemer, kurs og rådgivning (ikt, organisasjonsutvikling m.m.), juridisk bistand innen arbeids- og forvaltningsrett (arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven, offentleglova, arkivlova, anskaffelsesregelverket m.m.). Mange av disse oppgavene blir utført vederlagsfritt for virksomhetene i dag, bl.a. gjennom Direktoratet for økonomistyring i staten, Direktoratet for ikt og fornying, Regjeringsadvokaten, Norges Bank (statens konsernkontoordning), Riksarkivet, Riksrevisjonen og Kulturdepartementet. Også på disse områdene må en fristilt kirke vurdere om oppgavene bør løses av egne ansatte eller ved kjøp av tjenester.

Departementet ser ikke grunn til å ha synspunkter på om kirken på de ulike områdene bør kjøpe tjenestene framfor å benytte egne ansatte. Dette må kirken selv ta stilling til. Spørsmålet om innarbeiding av kompensasjon for de oppgavene som kirken må ta hånd om etter en utskilling, vil i tilfelle bli vurdert i en budsjettmessig sammenheng senere.

Når det gjelder Den norske kirkes arkiv, legger departementet til grunn at arkivlova § 19 vil komme til anvendelse ved en fristilling. Det vil da ligge til Riksarkivaren å bestemme om kirkens arkiv helt eller delvis skal følge reglene for offentlige arkiv. Riksarkivaren vil også kunne treffe bestemmelse om eventuell arkivavlevering ved en utskilling.

I Den norske kirke gjelder målbrukslova for den administrative delen av virksomheten, se loven § 2 annet ledd. Departementet foreslår ingen endringer i denne bestemmelsen.

I henhold til sameloven § 3-6 har enhver rett til individuelle kirkelige tjenester på samisk i Den norske kirkes menigheter i forvaltningsområdet for samisk språk. Departementet foreslår ingen endringer i dette. Departementet legger for øvrig til grunn at de foreslåtte endringene i praksis ikke vil medføre endringer i anvendelsen av samelovens språkregler på det kirkelige området selv om kirkelige organer ikke lenger vil være organer for staten og prestene ikke lenger vil være statstjenestemenn.

Ved en utskilling vil ellers forvaltningsloven og offentleglova fortsatt gjelde for kirkens nasjonale og regionale organer, se kirkeloven § 38 og pkt. 3.3.

---

#### **19.4 KONTROLLUTVALG**

Kontrollutvalget er omtalt i kapittel 13. Dette vil langt på vei være et nytt organ, som det i noen grad vil være knyttet administrative og økonomiske konsekvenser til. Selv om det er Kirkemøtet som i tilfelle skal ta stilling til oppgavene og dermed omfanget av utvalgets virksomhet, antar departementet at de administrative og økonomiske konsekvensene av et kontrollutvalg vil være beskjedne.

---

#### **19.5 DEN NORSKE KIRKES KLAGENEMND**

I kapittel 6 er tatt opp forslag om et nytt klageorgan i kirken, *Den norske kirkes klagenemnd*. En slik klagenemnd kommer til en viss grad i stedet for Den norske kirkes lærenemnd, som staten i dag dekker utgiftene for. Det framgår av kommentarene til lovforslaget om klagenemnda at sakene til nemnda vil være klart avgrenset, noe som tilsier at nemnda ikke vil være i funksjon til daglig og ikke forventes å behandle mange større saker gjennom året. Sekretariatsfunksjonen bør trolig kunne ivaretas av personell i Kirkerådets sekretariat, dvs. ved at en av de tilsatte der er sekretær for nemnda ved siden av sin hovedstilling. En slik forståelse av nemndas mandat og administrative forankring begrenser de administrative og budsjettmessige virkningene. Selv om nemnda skal ha et begrenset sakfelt, vil oppgavene fra tid til annen kunne være arbeidskrevende. Den merutgiften som klagenemnda representerer, vil departementet i tilfelle vurdere i sammenheng med øvrige budsjettmessige konsekvenser.

---

#### **19.6 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING**

I pkt. 3.5 er det foreslått at Kirkemøtet bestemmer Kirkerådets sammensetning. Saken kan ha budsjettvirkninger, men dette er virkninger Kirkemøtet må vurdere ved fastsetting av nye bestemmelser om Kirkerådets sammensetning.

---

#### **19.7 ERSTATNINGSANSVARET OG SELVASSURANDØRPRINSIPPET**

Av drøftingene under pkt. 15.3.3 går det fram at departementet er kommet til at virkningen for kirken av bortfallet av statens selvassurandørprinsipp som de statskirkelige virksomhetene nå er omfattet av, bør vurderes i sammenheng med rammetilskuddet til kirken. Departementet

vil i tilfelle komme tilbake til dette i sammenheng med de øvrige budsjettmessige virkningene av forslagene.

---

#### **19.8  INVESTERINGSMIDLER**

Som det går fram av pkt. 15.4.1, er departementet kommet til at kirkens behov for investeringsmidler bør vurderes i sammenheng med egenkapitalspørsmålet og statens årlige rammetilskudd. Dette vil departementet i tilfelle komme tilbake til.

---

#### **19.9  PENSJONSKOSTNADER OG PENSJONSFORPLIKTELSER**

Som nevnt under pkt. 13.5, har departementet lagt til grunn at rammetilskuddet til kirken ved en utskilling bør være basert på kjente pensjonskostnader i SPK ved tidspunktet for utskillingen. Framtidige endringer i pensjonskostnadene som ikke er kjent ved utskillingstidspunktet – enten disse er til gunst eller ugunst for kirken – bør etter departementets syn ikke korrigeres i statens framtidige tilskudd.

Den regnskapsmessige behandlingen av kirkens pensjonsforpliktelser ved en utskilling vil departementet komme tilbake til.

---

#### **19.10  EGENKAPITAL**

Som nevnt under pkt. 15.3 legger departementet til grunn at en fristilt kirke skal tilføres en tilstrekkelig egenkapital ved en fristilling, uavhengig av pensjonsforpliktelsene. Dessuten foreslås det at kirken tilføres kapitalen fra Den norske kirkes landsfond på ca. 20 mill. kroner, dersom dette fondet avvikles slik som foreslått. Den samlede egenkapitalførselen vil departementet i tilfelle komme tilbake til i budsjettsammenheng senere.



Endringsforslagene er markert med kursiv. Det som foreslås opphevet, er gjennomstreket.

### § 1. Lovens formål.

Formålet med loven er å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge.

### § 2. Rettslig handleevne og kirkelig inndeling.

Soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne. ~~Soknet har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.~~

*Den norske kirke så vel som det enkelte sokn har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.*

Hvert sokn hører til ett prosti. Hvert prosti hører til ett bispedømme.

*Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop.*

Endringer i den kirkelige inndeling og navn på kirke, sokn, prosti og bispedømme fastsettes av Kongen. Departementet treffer de bestemmelser som er nødvendige for gjennomføring av inndelingsendringer og foretar nødvendige lempninger i anvendelsen av gjeldende lov. *Avgjørelsesmyndighet etter dette ledd kan overlates til bispedømmerådet.*

Særskilt ordning for døvemenigheter og andre kategorialmenigheter fastsettes av *Kirkemøtet.*

### § 3. Tilhørighet og medlemskap.

1. Bare person som er bosatt i riket og norsk statsborger bosatt i utlandet kan være medlem av Den norske kirke.

2. Barn anses å høre inn under Den norske kirke fra fødselen såfremt en av foreldrene er medlem. Hvis en av foreldrene ikke er medlem av Den norske kirke, kan de melde fra til kirkebokføreren at barnet ikke skal anses å høre inn under denne.

Blir foreldre som har foreldreansvaret sammen, begge medlemmer av Den norske kirke, skal også deres barn under 15 år anses å høre inn under denne. Tilsvarende gjelder dersom en far eller mor som har foreldreansvaret alene, blir medlem av Den norske kirke.

3. Barn av foreldre som ikke er medlemmer av Den norske kirke, anses å høre inn under denne såfremt foreldrene melder fra om det til kirkebokføreren.

4. Melding etter nr 2 og 3 gis av foreldrene i fellesskap etter at barnet er født. Har en av foreldrene foreldreansvaret alene, gis meldingen av denne. Har ingen foreldreansvaret, kan melding gis av vergen.

Retten for foreldre eller verge til å gi melding etter nr 2 og 3 vedvarer til barnet fyller 15 år.

5. Barn som etter bestemmelsene i nr 2 og 3 anses å høre inn under Den norske kirke, blir medlem av denne når det er døpt. Når barnet har fylt 18 år uten å være døpt, anses det ikke lenger å høre inn under Den norske kirke.

6. Den som er over 15 år, kan melde seg inn i eller ut av Den norske kirke.

7. Ingen kan bli medlem av Den norske kirke så lenge vedkommende er medlem av et annet trossamfunn i Norge. Den som ikke tidligere er døpt, må la seg døpe etter Den norske kirkes ritual for å kunne bli medlem av kirken.

8. Innmelding i, og utmelding av Den norske kirke skjer ved personlig henvendelse til kirkebokføreren på bostedet. Utmelding kan også skje skriftlig. Er vedkommende bosatt i utlandet, rettes henvendelsen til kirkebokføreren på siste bosted her, eller såfremt vedkommende ikke har hatt bosted her, til den kirkebokfører *Kirkerådet* bestemmer.

Melding etter nr 2-4 skjer ved personlig eller skriftlig henvendelse til kirkebokføreren på barnets bosted. Er barnet bosatt i utlandet, gjelder regelen i første ledd tredje punktum tilsvarende.

Den som mottar henvendelse etter reglene foran, skal påse at lovens vilkår er til stede, foreta registrering i kirkeboken og gi attest om det som blir registrert.

*Kirkemøtet* gir nærmere regler om fremgangsmåten ved innmelding og utmelding og melding etter dette nummer, herunder om hvilke opplysninger som kan kreves.

9. Departementet avgjør i tvilstilfelle om en person skal anses som medlem av Den norske kirke.

10. Personer som anses å høre inn under eller er medlem i Den norske kirke, registreres i et sentralt medlemsregister for Den norske kirke. *Regler om registerføringen gis av Kirkemøtet.*

#### § 4. Stemmerett og valg.

Hvert medlem av Den norske kirke som bor i soknet og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 15 år, har kirkelig stemmerett.

I særlige tilfelle kan biskopen etter søknad fra vedkommende menighetsråd samtykke i at en person for et begrenset tidsrom gis stemmerett i et annet sokn enn det vedkommende er bosatt i.

Ingen kan ha stemmerett i mer enn ett sokn.

Kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyre.

*Kirkemøtet* gir regler om kirkelig manntall og om innføring i dette.

Kapittel 2. Soknets organer og økonomi.

§ 5. Soknets organer.

I hvert sokn skal det være et menighetsråd. I kommuner med flere sokn skal det i tillegg være et kirkelig fellesråd.

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. I kommuner med bare ett sokn utøver menighetsrådet de funksjoner som ellers ligger til kirkelig fellesråd. Departementet avgjør i tvilstilfelle hvilket organ som treffer avgjørelse og opptrer på vegne av soknet.

I prosti hvor ikke alle sokn hører til samme kommune, og i kommuner med særlig mange sokn, kan departementet foreta tilpasninger av bestemmelsene om kirkelig fellesråd.

For å fremme hensiktsmessige organisasjonsformer og en hensiktsmessig oppgavefordeling i og mellom soknene, kan departementet godkjenne forsøk som avviker fra denne lovs bestemmelser om organiseringen av soknets organer, oppgavefordelingen mellom disse og deres sammensetning. Departementet kan gi nærmere retningslinjer for forsøk etter denne bestemmelse.

§ 6. Menighetsrådets sammensetning.

Menighetsrådet består av soknepresten og – etter menighetsmøtets bestemmelse – 4, 6, 8 eller 10 andre medlemmer som velges ved flertalls- eller forholdstallsvalg for 4 år etter regler fastsatt av Kirkemøtet. For de valgte medlemmer velges samtidig minst 5 varamedlemmer. Endring av tallet på de medlemmer som skal velges, må være vedtatt i menighetsmøte før valget kunngjøres.

I kommuner med bare ett sokn, velger kommunen et medlem og varamedlem til menighetsrådet som tiltrer rådet når dette behandler saker som i kommuner med flere sokn tilligger kirkelig fellesråd. Dette medlem kommer i tillegg til de som velges etter første ledd.

Valgbar til menighetsråd og pliktig til å ta imot valg, er den som har rett til å stemme ved valget og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 18 år.

Retten til å kreve seg fritatt for valg til menighetsråd har den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, den som har gjort tjeneste som medlem av menighetsrådet de siste fire år og den som påberoper seg hindring som menighetsrådet godkjenner.

Biskopen kan bestemme at en annen prest enn soknepresten skal være medlem av menighetsrådet. Biskopen bestemmer også hvordan prestene skal være varamedlemmer for hverandre.

Biskopen og prosten har rett til å ta del i menighetsrådsmøte, men uten stemmerett. Det samme gjelder soknepresten dersom vedkommende ikke er medlem av rådet. Menighetsrådet kan innkalle andre til å ta del i forhandlingene, men uten stemmerett.

#### § 7. Uttreden av menighetsrådet i valgperioden.

Den som taper valgbarheten til menighetsrådet i valgperioden, trer endelig ut av rådet. Hvis tap av valgbarhet skyldes registrert utflytting fra soknet for to år eller mindre, trer vedkommende ut av vervet for den tid utflyttingen varer.

Menighetsrådet kan etter søknad fritta, for et kortere tidsrom eller resten av valgperioden, den som ikke uten uforholdsmessige vanskeligheter eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet.

Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot et menighetsrådsmedlem for et straffbart forhold, som nevnt i straffeloven kapittel 11 eller 33 og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for menighetsråd eller kirkelig fellesråd, kan menighetsrådet vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Dersom et menighetsrådsmedlem dømmes for et straffbart forhold, kan menighetsrådet vedta at vedkommende skal tre endelig ut av rådet.

Hvis medlemmer av menighetsrådet trer endelig ut eller får varig forfall, trer varamedlemmer inn i deres sted i den nummerorden de er valgt. Er menighetsrådet valgt ved forholdstallsvalg, trer varamedlemmene inn fra vedkommende gruppe.

#### § 8. Formene for menighetsrådets virksomhet.

Menighetsrådet kan gi lederen eller denne og minst to av rådets medlemmer (arbeidsutvalg) fullmakt til på saklig begrensede områder å treffe avgjørelse i saker som skulle ha vært avgjort av rådet. Avgjørelse som er truffet med hjemmel i slik fullmakt skal refereres i første møte etter at avgjørelsen er truffet.

Menighetsrådet kan bestemme at en av soknets tilsatte skal være daglig leder av virksomheten.

Nærmere regler om formene for menighetsrådets virksomhet gis av Kirkemøtet.

#### § 9. Menighetsrådets oppgaver.

Menighetsrådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, døpte gis dåpsopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet.

Menighetsrådet har ansvar for at kirkelig undervisning, kirkemusikk og diakoni innarbeides og utvikles i soknet.

Menighetsrådet avgjør om det skal tas opp offer eller foretas innsamling i kirken og forvalter de midler som blir samlet inn, bevilget eller gitt som gave til kristelig virksomhet i

soknet, med mindre annet er fastsatt. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av departementet. Avgjørelse om opprettelse av stillinger skal godkjennes av kirkelig fellesråd.

Menighetsrådet medvirker ved ~~utnevning og tilsetting~~ i kirkelige ~~embeter og stillinger~~ etter de regler som gjelder til enhver tid.

Menighetsrådet innbyr minst en gang i året de tilsatte i soknet til å ta del i rådets drøftinger om menighetsforholdene og de oppgaver som foreligger.

Menighetsrådet forbereder og gir innstilling til avgjørelse i alle saker som legges fram for menighetsmøtet, jfr § 10, eller som menighetsmøtet selv tar opp.

Menighetsrådet gir hvert år menighetsmøtet en orientering om det kristelige arbeidet i soknet.

Menighetsrådet skaffer til veie de opplysninger og gir de uttalelser som ~~departementet eller annen~~ kirkelig myndighet ber om, ~~og utfører for øvrig de oppgaver som til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet.~~

#### § 10. Menighetsmøtet.

Menighetsmøtet består av de stemmeberettigede i soknet. Bare de som møter fram personlig, kan stemme. Også biskopen, prosten og soknepresten kan ta del i møtet, men bare stemme om de ellers er stemmeberettiget i soknet.

Menighetsmøtet kalles sammen av menighetsrådet så ofte det er påkrevd eller finnes ønskelig eller når minst 20 av soknets stemmeberettigede krever det.

Nærmere regler om formene for menighetsmøtets virksomhet gis av Kirkemøtet.

#### § 11. Menighetsmøtets oppgaver.

Menighetsmøtet avgjør saker om innføring av *gudstjenstlige bøker i kirken* og andre saker som etter bestemmelse av *Kirkemøtet* overlates til menighetsmøtets avgjørelse.

Før vedkommende myndighet treffer avgjørelse, skal menighetsmøtet gis anledning til å uttale seg om oppføring eller nedlegging av kirke, og om deling, sammenslåing eller andre endringer i grensene for sokn.

For øvrig gir menighetsmøtet uttalelse når ~~departementet eller annen~~ kirkelig myndighet ber om det eller når menighetsmøtet av eget tiltak ønsker å uttale seg.

#### § 12. Sammensetningen av kirkelig fellesråd.

Kirkelig fellesråd består av:

- a) to menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd i kommunen, valgt av det enkelte menighetsråd,
- b) en representant valgt av kommunen, og
- c) en prost eller annen prest oppnevnt av biskopen. Biskopen kan unnlate oppnevning dersom det er valgt inn en prest etter bokstav a.

Er det fem eller flere sokn i kommunen, velges bare ett menighetsrådsmedlem fra hvert menighetsråd.

Representantene velges sammen med et tilsvarende antall vararepresentanter for 4 år.

Nærmere regler om valg av kirkelig fellesråd gis av Kirkemøtet.

Biskopen har rett til å ta del i fellesrådsmøte, men uten stemmerett. Fellesrådet kan innkalle andre til å ta del i forhandlingene, men uten stemmerett.

#### § 13. Formene for kirkelig fellesråds virksomhet.

Kirkelig fellesråd kan gi lederen eller denne og minst to av rådets medlemmer (arbeidsutvalg) fullmakt til på saklig begrensede områder å treffe avgjørelse i saker som skulle ha vært avgjort av rådet. Avgjørelse som er truffet med hjemmel i slik fullmakt skal refereres i første møte etter at avgjørelsen er truffet.

Kirkelig fellesråd skal ha en daglig leder av virksomheten.

Nærmere regler om formene for kirkelig fellesråds virksomhet gis av Kirkemøtet.

#### § 14. Kirkelig fellesråds oppgaver.

Kirkelig fellesråd skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene, utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen, fremme samarbeid mellom menighetsrådene og ivareta soknenes interesser i forhold til kommunen.

Kirkelig fellesråd er ansvarlig for:

- a) bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) anlegg, drift og forvaltning av gravplasser,
- c) opprettelse og nedleggelse av stillinger som lønnes over fellesrådets budsjett,
- d) anskaffelse og drift av menighets- og prestekontor,
- e) administrativ hjelp for prosten når staten yter tilskudd til det,
- f) - - -
- g) anskaffelse av lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring.

Kirkelig fellesråd foretar tilsetting av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett. Før tilsetting og fastsetting av instruks skal vedkommende menighetsråd gis anledning til å uttale seg. Kirkelig fellesråd kan bemyndige menighetsråd til å utøve tilsettingsmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for stilling hvor dette ellers ville ligge til fellesrådet. Kirkelig fellesråd kan også tildele utvalg som nevnt i § 35 første ledd myndighet til å foreta tilsetting og treffe avgjørelser i saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte.

Kirkelig fellesråd forvalter inntekter og formue knyttet til kirke og kirkefond, midler som utredes av kommunen eller staten og midler menighetsråd stiller til fellesrådets disposisjon for å løse oppgaver i soknene. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av departementet.

Kirkelig fellesråd utfører for øvrig de oppgaver som til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet, eller som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

#### § 15. Kommunens økonomiske ansvar.

Kommunen utreder følgende utgifter etter budsjettforslag fra kirkelig fellesråd:

- a) utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) utgifter til anlegg og drift av gravplasser,
- c) utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellesråd,
- d) driftsutgifter for fellesråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold,
- e) utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring,
- f) utgifter til kontorhold for prester.

Fellessrådets budsjettforslag skal også omfatte utgifter til kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og andre kirkelige tiltak i soknene.

Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at det i soknene kan holdes de gudstjenester biskopen forordner, at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes, at arbeidsforholdene for de kirkelig tilsatte er tilfredsstillende og at menighetsråd og fellesråd har tilstrekkelig administrativ hjelp.

Etter avtale med kirkelig fellesråd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som nevnt i denne paragraf.

Kongen kan gi forskrift om kommunenes forpliktelser etter denne paragraf.

Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser etter første ledd bokstav a) og b). De nærmere vilkår for kommunens låneopptak fremgår av kommunelovens § 50.

Representant for kirkelig fellesråd kan gis møte- og talerett i kommunale organ når disse behandler saker som direkte berører fellesrådets virksomhet.

#### § 16. Opptak av lån på soknets vegne m.v.

På soknets vegne kan det bare opptas lån når dette er godkjent av bispedømmerrådet.

På soknets vegne er det ikke tillatt å garantere for andres økonomiske forpliktelser eller stille eiendeler til sikkerhet for andres gjeld.

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

Når et sokn på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, plikter kirkelig fellesråd å treffe vedtak om betalingsinnstilling. Melding om slikt vedtak skal straks sendes bispedømmerrådet som iverksetter de tiltak som anses nødvendig.

### Kapittel 3. Kirker.

#### § 17. Definisjon av og eiendomsrett til kirke.

Med kirke menes i dette kapittel soknekirke eller kapell som er godkjent av Kongen eller departementet, eller som er kirke fra gammelt av.

Det skal være kirke i hvert sokn.

Kirkene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Soknene i en kommune kan i fellesskap eie kirker.

#### § 18. Forvaltning av kirkene og begrensning i rådighet.

Forvaltningen av kirkene hører under kirkelig fellesråd, med mindre annet er bestemt av departementet.

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

Formuesrettigheter som er knyttet til en kirke, kan ikke skilles fra den. Fast eiendom som ikke er nødvendig for kirken, kan likevel avhendes med samtykke av bispedømmerrådet.

Menighetsrådet fører fortegnelse over inventar og utstyr i soknets kirker. Anskaffelse og avhendelse av kirkens inventar og utstyr skal godkjennes av biskopen.

#### § 19. Kirkefond.

Kapital som er knyttet til en kirke, samles i et kirkefond. Fondet forvaltes av kirkelig fellesråd etter regler gitt av departementet. Avkastningen skal benyttes til kirkens drift og



vedlikehold. Med bispedømmerådets samtykke kan avkastningen benyttes til andre kirkelige formål i soknet eller i andre sokn i kommunen.

Fondets kapital kan med bispedømmerådets samtykke benyttes til kirkelige formål i soknet eller i andre sokn innen kommunen.

Reglene i første og annet ledd gjelder ikke dersom noe annet følger av testamentariske eller andre særlige bestemmelser.

#### § 20. Betaling for bruk av kirken m.v.

For benyttelse av kirken til gudstjeneste eller annen oppbyggelse tas det ikke betaling. Det samme gjelder kirkelige handlinger som utføres i forbindelse med en gudstjeneste.

For benyttelse til andre formål eller kirkelige handlinger utenfor gudstjeneste kan kirkelig fellesråd kreve betaling etter nærmere regler godkjent av bispedømmerådet.

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om bruk av kirkene.

#### § 21. Oppføring av ny kirke m.v.

Ny kirke skal bygges når en kirke er tilintetgjort eller på grunn av vesentlige mangler er ubrukt og ikke kan utbedres, når den under vanlige gudstjenester ikke gir tilstrekkelig plass for de kirkesøkende og ikke hensiktsmessig kan utvides, eller når det dannes et nytt sokn der det fra før ikke er kirke.

Ny kirke skal i kirkerommet ha sitteplass til en tidel av Den norske kirkes medlemmer i soknet. Det kreves likevel minst 200 og ikke mer enn 500 sitteplasser.

Når særlige grunner tilsier det, kan departementet gjøre unntak fra reglene i første og annet ledd.

Oppføring, ombygging, utvidelse og nedleggelse av kirke skal godkjennes av departementet. Det samme gjelder tomt til oppføring av kirke, tegninger, kostnadsoverslag og finansieringsplan.

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.*

### Kapittel 4. Regionale og sentrale kirkelige organer.

#### ~~§ 22. Prostiråd.~~

~~Etter bestemmelse i et flertall av menighetsrådene i prostiet kan det dannes et prostiråd til behandling av saker felles for prostiet. Prostirådet sammensettes, velges og virker etter regler fastsatt av Kirkemøtet. Prostirådet kan avholde kirkelige møter for prostiet~~

~~(prostimøter). Prostiråd og prostimøte kan ikke treffe avgjørelse som er bindende for de enkelte menighetsråd eller andre organer.~~

#### § 22. Statens økonomiske ansvar.

*Etter budsjettsøknad fra Kirkemøtet gir staten tilskudd til prestedtjenesten og kirkens virksomhet regionalt og nasjonalt. Staten kan gi tilskudd også til andre kirkelige formål.*

*På Den norske kirkes vegne er det ikke tillatt å ta opp lån, garantere for andres økonomiske forpliktelser eller stille eiendeler til sikkerhet for andres gjeld. Bestemmelsen er ikke til hinder for låneopptak i Opplysningsvesenets fond eller for å dekke helt forbigående behov. Nærmere bestemmelser om slike låneopptak fastsettes av departementet.*

#### § 23. Bispedømmeråd.

Bispedømmerådet består av:

- a) biskopen,
- b) en prest valgt av prestene i bispedømmet,
- c) en lek kirkelig tilsatt valgt av de leke kirkelige tilsatte i bispedømmet og
- d) d) sju andre leke valgt ved flertalls- eller forholdstallsvalg, hvorav minst fire velges direkte av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer,
- e) en nord-samisk representant i Nord-Hålogaland bispedømmeråd, en lule-samisk representant i Sør-Hålogaland bispedømmeråd, og en sør-samisk representant i Nidaros bispedømmeråd.
- f) en representant fra døvemenighetene i Oslo bispedømmeråd.

Presten og de leke medlemmene velges sammen med et tilsvarende antall varamedlemmer for fire år. Kirkemøtet gir nærmere regler om valget, herunder regler som presiserer hvem som er stemmeberettiget og valgbar etter første ledd bokstavene b, c, d, e og f.

Bispedømmerådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet.

~~Bispedømmerådet kan avholde kirkelige møter for bispedømmet (bispedømmemøter). Bispedømmemøtet kan ikke treffe avgjørelse som er bindende for bispedømmerådet eller andre organer.~~

~~Bispedømmerådet fordeler statlig tilskudd til særskilte stillinger innen kirkelig undervisning og diakoni etter nærmere regler gitt av departementet.~~

~~Bispedømmerådet tilsetter proster og menighetsprester. Når det er bestemt av Kongen, tilsetter bispedømmerådet også andre tjenestemenn~~

Bispedømmerrådet utfører ~~for øvrig de~~ gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kirkemøtet eller Kirkerådet. Bispedømmerrådet kan også utføre oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd eller kirkelige fellesråd.

For bispedømmerrådet gjelder reglene i § 7 og § 8 første ledd tilsvarende.

Bispedømmerrådet skal ha en daglig leder av virksomheten.

Nærmere regler om formene for bispedømmerrådets virksomhet gis av Kirkemøtet.

#### § 24. Kirkemøtet.

Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådene og ett medlem valgt etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet. Kirkemøtet samles ordinært til møte en gang i året. Har et medlem forfall, skal varamedlem kalles inn.

Kirkemøtet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter og ellers på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet innen Den norske kirke. Som øverste representative organ i Den norske kirke fastsetter Kirkemøtet alle gudstjenstlige bøker i kirken. Kirkemøtet skal verne og fremme samisk kirkeliv og ivareta Den norske kirkes internasjonale og økumeniske oppgaver.

#### Kirkemøtet

- a) gir uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område,
- b) fastsetter retningsgivende planer og programmer for den kirkelige undervisning, diakoni, kirkemusikk og for økumenisk virksomhet,
- c) fastsetter kvalifikasjonskrav og tjenesteordning for særskilte stillinger innen kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikk. ~~For stillingstyper som også omfatter statlige stillinger, trengs godkjenning av departementet,~~
- d) gir regler om kirkens inventar og utstyr,
- e) foreslår retningslinjer for kirkelig inndeling,

~~Kirkemøtet utfører for øvrig de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kongen eller departementet.~~

~~Kirkemøtet kan oppnevne råd og utvalg til å ivareta oppgaver som hører inn under Kirkemøtet.~~

*Kirkemøtet treffer avgjørelser og opptrer på vegne av Den norske kirke når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til annet organ.*

*Kirkemøtet kan gi en arbeidsgiverorganisasjon fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på Den norske kirkes vegne.*

Kirkemøtet kan godkjenne forsøk med valgmenigheter som selv finansierer sin virksomhet. Nærmere vilkår for det enkelte forsøk fastsettes av Kirkemøtet.

Kirkemøtet kan uten hinder av bestemmelsene i loven her godkjenne forsøk med valgperiode på to år og direkte valg til kirkelig fellestråd og bispedømmeråd. Nærmere vilkår for det enkelte forsøk fastsettes av Kirkemøtet.

*Kirkemøtet kan delegere sin myndighet til Bispemøtet, Den norske kirkes klagenemnd, bispedømmerådene, biskopene og prostene.*

## § 25. Kirkerådet.

~~Kirkemøtet velger på sitt første møte i bispedømmerådene valgperiode for perioden fram til Kirkemøtets første møte i den påfølgende valgperiode et Kirkeråd bestående av 10 leke medlemmer, hvorav en er kirkelig tilsatt, og 4 prester, alle med personlige varamedlemmer. Alle bispedømmeråd skal være representert i rådet. Ved siden av de foran nevnte medlemmer skal rådet ha som medlem en biskop med varamedlem, valgt av Bispemøtet.~~

*Kirkerådet består av et antall medlemmer med personlige varamedlemmer valgt av Kirkemøtet og en biskop med varamedlem valgt av Bispemøtet.*

Kirkerådet forbereder de saker som skal behandles av Kirkemøtet og iverksetter Kirkemøtets beslutninger.

*Kirkerådet leder kirkens arbeid på nasjonalt nivå.*

*Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fastsetter regnskapet. For regnskapet gjelder regnskapsloven og bokføringsloven, om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.*

~~Kirkerådet skal ha en daglig leder av virksomheten. Daglig leder og øvrig personale tilsettes av rådet. Tilsettingsmyndighet kan delegeres til et tilsettingsråd.~~

Kirkerådet tilsetter biskoper etter forskrift om framgangsmåten fastsatt av Kirkemøtet.

Nærmere regler for valg av Kirkeråd og for Kirkerådets virksomhet fastsettes av Kirkemøtet.

## § 26. Bispemøtet.

Bispemøtet består av samtlige tjenestegjørende biskoper.

Bispemøtet virker for samordning av de gjøremål som etter gjeldende regler tilligger biskopene og utfører for øvrig de gjøremål som til enhver tid er pålagt ved bestemmelse av *Kirkemøtet*. Det avgir uttalelse i saker som det blir forelagt av ~~departementet~~ *Kirkemøtet*.

*Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser for møtene.*

## § 27. Den norske kirkes lærenemnd.

Den norske kirkes lærenemnd består av:

- a) biskopene,
- b) tre teologisk sakkyndige, hvorav de tre teologiske fakulteter oppnevner en hver,
- c) to teologisk sakkyndige, valgt av Kirkemøtet,
- d) fire leke medlemmer, valgt av Kirkemøtet.

Nemndas medlemmer er forpliktet på den evangelisk lutherske lære. De medlemmer som er nevnt i bokstavene b-d og deres personlige varamedlemmer velges for 4 år. Lærenemnda skal ha medlemmer av begge kjønn.

Nemnda gir etter anmodning uttalelse i saker som gjelder den evangelisk lutherske lære. I tjenestesaker og tilsettingssaker vedrørende prester, kateketer og soknediakoner, og etter bestemmelse av Kongen også i tilsvarende saker som gjelder andre tjenestemannsgrupper, avgis uttalelse etter anmodning av Kongen, Kirkerådet, eller en biskop. Læresak vedrørende biskop kan bare reises av Kongen eller Kirkerådet. Ved behandling av personalsaker tiltres nemnda av en person som påklagede peker ut.

Nemnda fastsetter de nærmere regler for formene for sin virksomhet.

Kongen kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av regler i denne paragraf, herunder om behandling av personalsaker.

## § 27 Den norske kirkes klagenemnd

Den norske kirkes klagenemnd oppnevnes for fire år av Kirkemøtet og består av fem medlemmer og et tilsvarende antall varamedlemmer med betydelig teologisk og juridisk kompetanse. Som leder oppnevnes en person med erfaring som dommer.

*Klagenemnda*

- a) avgjør klager etter kirkeloven §§ 29, 32 og 38
- b) avgjør klager på vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed truffet av bispedømmeråd eller Kirkerådet
- c) treffer vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed av biskop
- d) utfører for øvrig de oppgaver den er pålagt av Kirkemøtet.

*Klagenemndas avgjørelser kan ikke påklages.*

*Tilsatte i Den norske kirke og andre med rettslig klageinteresse kan reise søksmål for å få prøvd lovligheten av klagenemndas vedtak.*

*Kirkemøtet gir nærmere regler om virksomheten.*

Kapittel 5. Forskjellige bestemmelser.

## § 28. Retningslinjer for arbeid i møter og råd.

De kirkelige møter og råd etter denne lov skal utføre sitt arbeid i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære.

## § 29. Krav om medlemskap. Politiattest .

Kirkelig tilsatte og ombud skal være medlem av Den norske kirke. *Biskopen* kan dispensere fra kravet når særlige grunner tilsier det. *Biskopens vedtak kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd.*

Lovbestemte organer i Den norske kirke kan kreve fremleggelse av barneomsorgsattest som nevnt i politiregisterloven § 39 første ledd, av person som lønnet eller ulønnet skal tilsettes, utføre oppgaver eller inneha tillitsverv der vedkommende vil ha omsorg for eller oppgaver knyttet til mindreårige.

## § 30. Møte- og stemmeplikt.

Den som er valgt som medlem av et lovbestemt kirkelig organ, plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall. Arbeidstaker har krav på fri fra arbeid i det omfang dette er nødvendig på grunn av møteplikt i lovbestemt kirkelig organ eller utvalg oppnevnt av slikt organ.

Medlem som er til stede i et lovbestemt kirkelig organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å avgi stemme. Ved valg og ansettelse er det adgang til å stemme blankt.

## § 31. Krav til praktisk-teologisk utdanning.

Ingen kan tilsettes som prest eller ordineres til prestatjeneste i Den norske kirke uten å ha gjennomført praktisk-teologisk utdanning ved institusjon og etter regler om innhold m.v. godkjent av departementet.

Departementet kan fravike kravet etter første ledd for personer som på annet grunnlag anses kvalifisert for prestatjeneste.

## § 32. Tap av presterettigheter.

~~Geistlig embetsmann som avskjediges fra sitt embete ved dom eller gis avskjed uten nåde mister retten til å utføre prestatjeneste i Den norske kirke for alltid eller for den tid departementet bestemmer. Det samme gjelder geistlig tjenestemann som fradømmes stillingen som straff eller gis avskjed.~~

~~Departementet~~ *Biskopen* kan vedta å frata en prest som ikke er ansatt i statlig pretestilling retten til å utføre prestatjeneste i Den norske kirke for alltid eller for en begrenset tid når vedkommende ved utilbørlig adferd viser seg uverdigg til å være prest eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for utførelse av prestatjenesten.

*Biskopens vedtak etter denne paragraf kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd.*

### § 33. Tjenestebolig.

Departementet kan pålegge en kommune å stille tjenestebolig til rådighet for prest. Staten dekker i tilfelle kommunens utgifter etter regler fastsatt av Kongen.

*Departementet kan på avgrensede områder overlate til bispedømmerådet å treffe vedtak etter denne paragraf.*

### § 34. Tjenesteordninger.

*Kirkemøtet fastsetter tjenesteordning og gir nærmere regler om vilkår m.v. for prester, proster og biskoper. ~~Regler gitt i medhold av denne bestemmelse går foran regler gitt av kirkelig organ og annet grunnlag.~~*

*All prestatjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser.*

### § 35. Medbestemmelse og tariffavtaler.

I tilknytning til kirkelig fellesråd og menighetsråd som utøver arbeidsgiveransvar skal det opprettes et partssammensatt utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte, med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på annen måte. Utvalget sammensettes av representanter for rådet og representanter valgt av og blant de tilsatte. Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for rådet. Rådet velger utvalgets leder og nestleder blant disse.

Menighetsrådet og kirkelig fellesråd kan selv gi en sammenslutning av menighetsråd og fellesråd fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på soknets vegne.

Representanter for de tilsatte har møte- og talerett i underutvalg oppnevnt av kirkelig fellesråd og menighetsråd når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom fellesråd/menighetsråd som arbeidsgiver og de tilsatte.

Representanter for de tilsatte har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse av forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikt, rettstvister med arbeidstakere eller oppsigelse av tariffavtaler.

Kirkelig fellesråd fastsetter nærmere retningslinjer for møterett etter *fjerde* ledd.

### § 36. Konfirmasjonsopplæring.

Konfirmasjonsopplæring skal ikke legges til skolens tid, med mindre særlige grunner tilsier det og kommunen har gitt sitt samtykke. Med særlige grunner menes tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede, avstander som krever skoleskyss eller liknende forhold som gjør det svært vanskelig å gi et tilfredsstillende opplæringstilbud utenom skolens tid.

### § 37. Kirkebokføring.

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. Nærmere regler om registerføringen gis av *Kirkemøtet*.

Opplysninger som nevnt i første ledd, kan etter nærmere bestemmelser av *Kirkemøtet* inntas i medlemsregister for Den norske kirke, jf. § 3 nr. 10.

#### § 38. Saksbehandlingsregler.

Forvaltningsloven og offentleglova gjelder for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer.

Vedtak i et lovbestemt kirkelig organ kan ikke påklages med mindre annet er særskilt bestemt. Vedtak etter *offentleglova* som er truffet av menighetsrådet eller kirkelig fellesråd, kan påklages til bispedømmerrådet. Vedtak etter *offentleglova* som er truffet av bispedømmerrådet, kan påklages til Kirkerådet. *Vedtak etter offentleglova som er truffet av Kirkerådet, kan påklages til Den norske kirkes klagemnd.*

Om ugildhet gjelder reglene i forvaltningsloven kap. II, med følgende særregler:

- a) Ugildhet inntreer ikke ved valg til tillitsverv eller ved fastsetting av godtgjøring o.l. for slike verv.
- b) Kirkelig tilsatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som ugild når saken behandles i et lovbestemt kirkelig organ. Biskopen regnes ikke som kirkelig tilsatt i forhold til denne bestemmelse. Det samme gjelder prost og annen prest som enten i kraft av sin stilling eller etter oppnevning av biskopen er medlem av et organ for soknet.

~~Før Kongen eller departementet treffer avgjørelse i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære, skal det læremessige grunnlaget for avgjørelsen søkes klarlagt ved at uttalelse innhentes fra vedkommende biskop og det ansvarlige kirkelige organet, eventuelt fra Den norske kirkes lærenemnd.~~

#### § 39. Avgrensning av lovens virkeområde.

Loven gjelder ikke for Svalbard. ~~Kongen kan gi bestemmelser om gudstjeneste og kirkelige handlinger og øvrig geistlig tjeneste.~~

#### § 40. Ikrafttredelse og opphevelse av andre lover m.v.

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte deler av loven kan settes i kraft til ulik tid.

Stiftelser som ivaretar kirkelige formål innen soknet, kan omdannes og midler overføres til soknet, når menighetsrådet eller fellesrådet og stiftelsens styre finner at formålet kan ivaretas av soknet direkte. Begjæring om omdanning kan settes fram av menighetsrådet eller fellesrådet og stiftelsens styre i fellesskap etter ikrafttredelsen av denne lov. For øvrig gjelder reglene i stiftelsesloven.



Fra den tid loven trer i kraft, oppheves følgende lover: — — —

Kongen kan gi nødvendige overgangsbestemmelser og kan for øvrig ved forskrift gi nærmere regler til gjennomføring av loven.

Utgitt av:  
Kulturdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: V-0971 B

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
09/14 - 5000

