

## Kirkelig organisering – Utvikling over tid

Avdelingsdirektør juridisk avdeling i Kirkerådet Torbjørn Backer Hjorthaug

Seminar på Kirkemøtet, 14. november 2021

### Innledning

[Bilde 2]

Den nye trossamfunnsloven trådte i kraft 1. januar 2021. Lovgivningen om Den norske kirke er redusert i omfang. Det er Kirkemøtet som har myndighet til å organisere Den norske kirke.

Staten tar et klart skritt tilbake. I tråd med Grunnloven § 16 begrenser det særlige kapitlet om Den norske kirke i trossamfunnsloven seg til å gi grunnleggende rammer for organiseringen av Den norske kirke. Loven – i første rekke finansieringsforpliktelsene for stat og kommune – operasjonaliserer statens særlige understøttelsesplikt overfor Den norske kirke som folkekirke.

Reformene i forholdet mellom stat og kirke har vært en viktig sak for begge parter de siste 20 årene. Diskusjonen om den mer interne organiseringen av Den norske kirke har foregått parallelt med endringene i statskirkeordningen. Noen endringer i intern organisering har skjedd, blant annet forsøksvirksomhet med større enheter og mer samarbeid, og gjennom prostereformen. Men mye har vært utsatt, i påvente av den sagnomsuste rammeloven.

[Bilde 3]

Nå har vi fått en rammelov, og Kirkemøtet og Kirkerådet har satt fart i diskusjonene som altså har gått lenge. Bestillingen fra Kirkemøtet i 2019 til Kirkerådet var «så snart som mulig i kommende kirkemøteperiode å fremme et forslag til Kirkemøtet om fremtidig arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning».

I tråd med dette har organiserings spørsmål vært utredet. Som dere vet, pågår det nå både en høring og noen utredninger i forlengelsen av det som er gjort.

Kirkerådet jobber med sikte på å legge fram en sak om organisering for Kirkemøtet i 2022. Planen er at Kirkemøtet da skal treffe et prinsippvedtak om veien videre. Så legger Kirkerådet opp til at et ev. prinsippvedtak i neste omgang skal følges opp i konkrete regler, som etter hvert kan legges fram for Kirkemøtet til beslutning.

Det jeg skal si litt om, er hvor vi nå står, og for å gjøre det skal jeg se litt bakover. Hvor kommer vi fra, og hva betyr det for Kirkemøtets handlingsrom? Jeg føler for å gi en liten advarsel: Innlegget mitt kan bli vel faglig, og kanskje vel komplisert, men dere får forsøke å henge med. Jeg er jo en byråkrat som skal si noe faglig på et seminar under Kirkemøtet.

Trossamfunnsloven slår som nevnt fast at det er Kirkemøtet som fastsetter trossamfunnet Den norske kirkes egen organisering. Selv om organiseringsmyndigheten er vid, og det skal jeg komme tilbake til, må myndigheten utøves innenfor de særlige rammene som følger av trossamfunnsloven selv og annet juss, for eksempel allmenn lovgivning.

[Bilde 4]

Stat og kirke har hatt en felles tilnærming til reformene i kirkeorganiseringen som er gjennomført. Tilnærmingen har vært tydeligst uttalt de siste årene, men det har egentlig vært slik gjennom lang

tid: Reformprosessen har skjedd skrittvis, og det har vært et mål å samle bred oppslutning om skrittene som tas.

Disse skrittene har ledet oss dit vi står i dag, og gitt noen rammer for hvilke skritt vi kan ta videre. Som noen har sagt før: Den nye trossamfunnsloven betyr at Den norske kirke er alene hjemme. Men loven definerer likevel et hjem, en ordning, et hus, med noen rammer. Huset har fundament, vegger og tak. Vi tror jo også at det er bygget på fjell – læregrunlaget vårt.

Dette huset skal jeg altså si litt om. Det kunne være fristende å dra bildet et skritt videre: Vi er frue i eget hus, og vi skal *innrede* huset. Vi skal ikke ha hjemme alene-fest, i alle fall ikke en slik fest der både det ene og det andre ødelegges, og kanskje noen til og med ringer politiet.

Og for ordens skyld: Organisering er et hensiktsmessighetsspørsmål. Vi må ikke bli altfor opptatt av husbygging og interiør: Vi skal være mye mer opptatt av oppdraget vårt.

### **Litt om linjer og reformskritt**

Vi er på vei, og vi har allerede tatt noen skritt. Det siste og viktigste skrittet for å forstå vårt handlingsrom akkurat nå er trossamfunnsloven. Jeg kommer til den, men som dere sikkert har skjønnet, har jeg lyst til å trekke noen linjer lengre tilbake først.

[Bilde 5]

Et første moment er at kirkeorganiseringen veldig lenge har kombinert et lokalt ansvar for kirkebygg (og gravplass) med at Kongen (og de siste årene noen andre) har sendt prester til å tjenestegjøre i kirkebyggene og fylle dem med innhold. To virksomheter har vært holdt sammen, og det har vært to, korresponderende finansieringskilder. Fram til 2017 og fortsatt fram til 2021 har staten tatt et delansvar for å holde virksomhetene sammen, gjennom lovgivning og forvaltning – det siste i stadig minkende grad. Også biskopene har hatt et særlig ansvar for å holde sammen, å skape enhet, blant annet gjennom sitt tilsynsansvar.

Grunnloven fra 1814 videreførte eneveldets statskirkeordningen, og grunnlovsbestemmelsene ble i all hovedsak beholdt helt fram til endringene i 2012. Innenfor grunnlovsrammene etablerte staten en kirkelig organisasjonsstruktur som fikk oppgaver, og dette ble gjort ved virkemidlene lov og delegasjon, dels innenfor staten og dels utenfor. Denne lovhistorien har vi med oss i dag, og det er det andre momentet.

[Bilde 6]

Så til noen av de viktigste skrittene i den skrittvis reformprosessen fra de siste 50 årene, og det skal jeg gjøre temmelig stikkordsmessig:

- Fra tidlig på 1980-tallet la staten la et program for å selvstendiggjøre Den norske kirke så langt det var mulig innenfor rammene av en fortsatt statskirkeordning. Dette programmet ble fulgt opp de neste årene.
- Kirkemøtet ble opprettet ved lov i 1984, og møtet fikk myndighet på mange områder i trossamfunnet Den norske kirke, viktigst innenfor lære og liturgi.
- Kirkeloven fra 1996 markerte den foreløpige sluttsteinen i selvstendigjøringsprosessen. Det viktigste da var at soknet ble tydelig selvstendigjort fra kommunen med egne styringsorganer, menighetsråd og kirkelig fellesråd. Soknet ved fellesrådet ble arbeidsgiver for de lokalt tilsatte.

Den norske kirke ville imidlertid ha ytterligere reformer, og nå begynte arbeidet med reformer i grunnlovsrammene for statskirkeordningen.

- Det kirkelige kirke–stat-utvalget ble oppnevnt i 1998 og leverte utredning i 2002. Utvalget foreslo store endringer i statskirkeordningen og drøftet også enkelte mer internkirkelige organiseringsspørsmål, for eksempel kirkelig arbeidsgiveransvar.
- Staten oppnevnte så sitt eget stat–kirke-utvalg, som avga sin utredning i 2006. Forslagene fra Gjønnnes-utvalget lignet mye på forslagene fra Bakkevig-utvalget.
- Mens departementet arbeidet med en stortingsmelding etter høringen av Gjønnnes-utvalget, inngikk partiene kirkeforliket i 2008.
- Så ble kirkeforliket fulgt opp i samarbeid mellom staten og Den norske kirke.
- Vi fikk demokratireformen, som dannet grunnlag for grunnlovsvedtak i 2012.
- Kirkeloven ble endret for å følge opp de umiddelbare konsekvensene av grunnlovsendringene, blant annet slik at Den norske kirke fikk myndighet til å tilsette proster og biskoper.
- Arbeidet med å etablere Den norske kirke regionalt og sentralt som et selvstendig rettssubjekt ble neste skritt. Det ble gjennomført fra 1. januar 2017, og de statskirkelig ansatte ble virksomhetsoverdratt til det nye rettssubjektet. Det var da «rettssubjekt» ble et alminnelig ord i det kirkelige vokabularet, og det vil det fortsette å være en stund til, tror jeg vi trygt kan si.
- Og så er vi kommet til det siste statlige skrittet – nemlig trossamfunnsloven som trådte i kraft 1. januar 2021, med et eget rammelovkapittel om Den norske kirke.

Jeg nevnte at skrittene har vært tatt i nær dialog og nært samarbeid mellom stat og kirke. Kirkemøtet har vært høringsinstans i de statlige lovprosessene, og vi kan trygt si at Kirkemøtet har vært enig i alle hovedskrittene selv om ikke alle kirkelige ønsker har blitt fulgt opp.

Parallelt har Den norske kirke, allerede fra 2002, pekt på at det er behov for å gjøre endringer også i det vi kan kalle den interne kirkelige organiseringen. Men Den norske kirke har valgt skrittvis tilnærming også i disse spørsmålene, og har nærmest vært tvunget til å avvente statskirkeprosessen for å få avklart de formelle rammene for internkirkelig organisering.

- Refleksjonsprosessen i 2012–13 om premisser for arbeidet med framtidig kirkeordning og saken om veivalg for framtidig kirkeordning fra 2016 har lagt noen premisser.
- Det har dessuten vært gjennomført forsøk med samarbeid mellom fellesråd, og det er hentet erfaringer fra kommunesammenslåinger særlig de siste årene.

Noen sentrale elementer i det internkirkelige arbeidet har vært:

- En klar målsetting om samordnet/felles arbeidsgiveransvar for alle som arbeider i soknet.
- Oppmerksomhet om et «mellomnivå» mellom soknet og det nasjonale.
- Klargjøring av biskopens rolle, særlig tilsynet.

Og nå er vi tydeligst styrt av vedtaket fra Kirkemøtet i 2019 om å «så snart som mulig fremme forslag om arbeidsgiverorganisering og den øvrige kirkeordning». Denne bestillingen var knyttet til vedtaket om kirkeordning, og den fulgte opp prosessen med ny trossamfunnslov som pågikk da, og tidligere kirkelig arbeid med kirkeordning.

### **Trossamfunnslovens sentrale premisser**

[Bilde 7]

Da kommer jeg tilbake til trossamfunnsloven og spørsmålet om hvilke rammer den gir for innredningen av huset vårt.

Formålet med trossamfunnsloven er å konkretisere Grunnloven § 16 om statens understøttelse av Den norske kirke som «Norges folkekirke» og alle tros- og livssynssamfunn på lik linje. Det er altså særbehandling og likebehandling på en gang. Særbehandlingen har kommet til uttrykk i det særlige lovkapitlet om Den norske kirke. Grunnloven sier eksplisitt at Stortinget skal gi særlige lovbestemmelser om kirkens «ordning», dvs. ytre organisering.

[Bilde 8]

Trossamfunnsloven har færre lovbestemmelser enn kirkeloven hadde. Vi har fått en rammelov, som tydeligere enn tidligere må utfylles med annen regulering. Den norske kirke er fortsatt en særlovregulert størrelse, det finnes ikke noe annet som ligner vår organisasjon. Vi er ikke et aksjeselskap eller en forening.

Og her kommer et litt finurlig juridisk poeng. Vi er flere rettssubjekter med særlig regulering og med fortsatt offentlig finansiering, som er bundet sammen. Vi har en særlig relasjon til staten, og vi har en lovhistorie. Men hvor offentlig er vi, og skal vi være, og hva betyr lovhistorien? Det gir ikke loven et klart svar på. Den sier nok at vi er litt offentlig og litt en organisasjon som andre i sivilsamfunnet. Og så sier forarbeidene til loven at svaret på det spørsmålet kan endre seg over tid.

Dette spørsmålet har betydning i ulike retninger. Det handler om hva Den norske kirkes lovmessige, særlige stilling betyr i praksis, for eksempel i relasjon til konkret, offentligrettslig regelverk om saksbehandling og anbud. Spørsmålet handler også om hvordan vi ser på myndigheten som Kirkemøtet utøver. Selv om Kirkemøtets myndighet framgår av loven, er det ikke nødvendigvis slik at loven i rettslig forstand er grunnlaget for myndighetsutøvelsen.

Loven legger opp til at Kirkemøtet skal utfylle loven. Noe annet valg finnes jo ikke når staten trer tilbake. Selv om gammel lovgivning er opphevet, legger den fortsatt noen føringer. Organisasjonen finnes i praksis. Og den ble jo langt på vei videreført i kirkeordningen i 2019.

Som nevnt er soknene videreført som rettssubjekter, rettssubjektet Den norske kirke er videreført, og alle rettssubjektene er bundet sammen i trossamfunnet Den norske kirke, med Kirkemøtet som øverste, representative organ. Loven, lest i lys av forarbeidene, legger tydelig til grunn at Kirkemøtet som øverste organ i trossamfunnet, kan regulere hele trossamfunnet, herunder forholdet mellom det store rettssubjektet og alle de små.

Og loven fører videre den todelte finanseringen, det delte ansvaret mellom kommunene og staten.

Kirkemøtet har aktivt gått inn for å videreføre disse to helt grunnleggende premissene i sine høringsuttalelser.

Så inneholder loven noen bestemmelser som blant annet skal ivareta viktige, folkekirkelige anliggender om demokrati, landsdekkende virksomhet, prestenes relative selvstendighet, medlemsregistrering mv.

Som nevnt har loven blitt slik den er, blant annet fordi Kirkemøtet har villet ha den slik. Når staten regulerer et trossamfunn, må den ha dialog med trossamfunnet, blant annet av religionsfrihetsgrunner.

### **Organiseringsmyndighet**

[Bilde 9]

Når trossamfunnsloven er en rammelov, og Kirkemøtet har organiseringsmyndighet, blir naturligvis innholdet i denne myndigheten svært vesentlig. Det er denne myndigheten Kirkemøtet må bruke når en ny organisering skal fastsettes – når huset skal innredes.

Kirkemøtets myndighet har flere grunnlag. Det er øverste organ både i rettssubjektet Den norske kirke og i trossamfunnet Den norske kirke. Organiseringsmyndighet, som er beskrevet i loven § 12 andre ledd, har Kirkemøtet i kraft av å være øverste organ i trossamfunnet. Denne myndigheten hadde Kirkemøtet hatt enten den sto i loven eller ikke. På samme måte er det med bestemmelsen i § 12 første ledd om at Kirkemøtet fastsetter lære og liturgi.

Staten har – og nesten enten staten vil eller ikke – lagt til grunn at Kirkemøtet regulerer interne myndighetsforhold i trossamfunnet. Loven forutsetter at Kirkemøtet kan regulere soknene og deres virksomhet, og forholdet mellom soknet og rettssubjektet Den norske kirke.

Organiseringsmyndigheten er vid, men den er ikke ubegrenset. Yttergrensene er imidlertid ikke klart angitt i loven. Og en kan lese loven og forarbeidene slik at det på nærmest prinsipielt grunnlag bør være slik. Trossamfunnet må selv bestemme hvordan dette skal være.

[Bilde 10]

Men – Kirkemøtets myndighet må utøves innenfor skranker som følger av trossamfunnsloven selv og naturligvis innenfor rammene av lovgivningen som gjelder for alle i Norge. Det er særlig tre skranker i trossamfunnsloven som er viktige:

- Soknets stilling som selvstendig rettssubjekt må respekteres. En kan ikke regulere så mye eller så intenst, at selvstendigheten blir borte. Dette er ikke en presis grense. Soknet kan ikke tømmes for alt innhold, men soknet er heller ikke et hvilket som helst rettssubjekt. Det tilhører Den norske kirke og er underlagt Kirkemøtets reguleringsmyndighet.
- For det andre vil finansieringsordningen være en skranke. En må respektere at soknets virksomhet finansieres av kommunen. Det har betydning to veier. Det kommunale finansieringsansvaret er en skranke når det gjelder å pålegge soknet oppgaver. På den andre siden kan det legge begrensninger på muligheten til å flytte oppgaver fra soknet.
- For det tredje legger loven noen, men svært få, konkrete oppgaver til soknet. For eksempel skal soknet fremme budsjettforslag for kommunen. Proposisjonen påpeker at loven ikke legger mange konkrete oppgaver til soknet fordi det ville lagt hindringer i veien for blant annet Kirkemøtets organiseringsmyndighet.

Loven har også en egen bestemmelse om at Kirkemøtet ikke kan instruere soknet i saker som soknet skal avgjøre. Dette avgrenser på den ene siden naturligvis Kirkemøtets myndighet, men bestemmelsen forutsetter samtidig at Kirkemøtet kan vedta generelle regler som binder soknet.

Et særlig viktig område er soknets arbeidsgivermyndighet. Det er klart at Kirkemøtet kan gi generelle regler som griper inn i den lokale arbeidsgivermyndighet. Slik myndighet hadde Kirkemøtet også før trossamfunnsloven. Men det er ikke klare grenser hvor langt Kirkemøtet *kan* gå, og spørsmålet vil i praksis kanskje heller bli hvor langt Kirkemøtet *bør* gå i slik regulering.

I det hele tatt – og nå beveger jeg meg muligens i grenselandet av hva en byråkrat bør mene noe om – tenker jeg at det vil være viktig at Kirkemøtet forvalter organiseringsmyndigheten klokt. Det vil være viktig å utrede godt for å finne ut ikke bare hva som er mulig, men hva som er klokt. Konsekvenser må utredes godt, og begrunnelser må være åpne og tydelige. Saksbehandlingen må rett og slett være forsvarlig, Kirkemøtet kan bygge autoritet.

## Oppsummering

[Bilde 11]

Det vi jobber med nå, er hva som er mulig i lys av skrittene som tidligere er tatt, og som blant annet har ledet fram til rammene i den nye trossamfunnsloven. Det pågår fortsatt en høring, og når vi har gått grundig gjennom uttalelsene, vil vi vite mer om handlingsrommet, og hva som kan være en vei videre.

Vi vet mye om soknet med sine organer og om bispedømmet med sine organer. Vi vet mye om prostiet som tjenestedistrikt for prestene. Når loven har videreført strukturen med mange små og ett stort rettssubjekt med ulike finansieringskilder innenfor det samme trossamfunnet, har det vært naturlig å utforske handlingsrommet for samordning på et nivå mellom rettssubjektene. Nå har Müller-Nilssen-utvalget på oppdrag fra Kirkerådet utredet et nytt, felles organ på et slags prostinivå, som kan utøve felles arbeidsgiveransvar for alle som arbeider i soknet. Utvalget har sagt at det er mulig å etablere et slikt organ mellom sokn og bispedømme. Nå pågår det noen flere utredninger for å blant annet tydeligere konsekvenser for nivåene over og under det nye mellomnivået.

Og Kirkerådet har ansvar for å tilrettelegge et grunnlag for at Kirkemøtet kan bruke organiseringsmyndigheten sin. Kirkemøtet har ansvar for å fatte vedtak.

Kirkemøtets myndighet er vid, men ikke grenseløs. Den må forvaltes på en hensiktsmessig måte. Og da tillater jeg meg et lite synspunkt, som jeg mener er faglig: Det kan være fornuftig at Kirkemøtet ikke starter med å presse ytterkantene av sin myndighet. Jussen gir ikke alltid entydige svar, heller ikke i sentrale spørsmål for utviklingen av en ny kirkelig organisering.

Tradisjonen har vært skrittvis utvikling. Da er det – nesten med nødvendighet – slik at en tar noen skritt uten å se hele bildet. En fordel er at en kan tenke seg om underveis, en kan justere og noen ganger kan en ta et skritt tilbake. Men et hovedpoeng for meg har altså vært at noen skritt som er tatt, er det vanskelig å reversere. Nå har Kirkemøtet og Kirkerådet ment at det er tid for å fatte vedtak, å bevege seg framover. Det er mange gode grunner til det, og det vil andre si mer om.

Fra mitt ståsted er det også viktig å si at organisering handler om mer enn organer og plassering av arbeidsgiveransvar. Vi kan gjøre mye på mange områder for å skape helhet og sammenheng i organisasjonen, og det kan Kirkemøtet bidra til gjennom sin organiseringsmyndighet. Og helhetstiltak må alltid balanseres mot reelle, lokale forskjeller og behov for fleksibilitet.

Jeg tror det er mulig å finne et handlingsrom og legge et godt grunnlag for at Kirkemøtet kan treffe hensiktsmessige beslutninger om framtidig organisering de neste årene. Det ansvaret har Kirkemøtet – enten det står i loven eller ikke, og det ansvaret må Kirkemøtet ta.