

## Vedlegg til kapittel 3 og 8 – med særlig vekt på kompetanseforhold

Kirkeloven § 17 tredje ledd bestemmer at kirkebyggene er soknets eiendom, med mindre annet følger av særskilt rettsgrunnlag. Den tidligere lov om kirker og kirkegårder fra 1897 påla en overføring til soknet av de kirker som ved lovens ikrafttredelse – 1. januar 1898 – var i privat eie, herunder var eid av en del av soknets kirkemedlemmer. Loven satte selv en frist for overføringen av de 55 kirker det var tale om, og denne ble overholdt. Staten eier noen kirker. Videre er enkelte kirker eid av private stiftelser, slik som Gamlebyen kirke og Lovisenberg kirke i Oslo.

En kirke kan også være eid i fellesskap mellom flere sokn, såkalt sameie. I motsetning til da den gamle loven ble vedtatt, har vi ikke i dag noen oversikt over hvor mange kirker det er tale om. Men det skal være en sikker oppfatning at kirkene i Oslo eies av menighetene i fellesskap.

Soknets eierskap omfatter i henhold til kirkelovens forarbeider hele den matrikulerte grunn. Dette betyr at forbudet mot å selge kirker også omfatter hele den særskilt matrikulerte grunn som kirkebygget er oppført på. Dette er uttrykkelig uttalt i den offentlige lovutredningen til kirkeloven. Skal en parsell av kirketomten *fradeles for salg*, må altså samtykke innhentes etter bestemmelsen i kirkeloven § 18 annet ledd. Her kan det tilføyes at fradeling også vil måtte skje hvis bygging i soknets regi forutsetter *pantsettelse* i låneøyemed. Her vil forbudet mot pantsettelse i § 18 annet ledd utløse krav om fradeling – som altså også må godkjennes.

Soknet representeres av menighetsrådet eller kirkelig fellestråd avhengig av hva saken gjelder.

Kirkerådet ser ikke bort fra at det på lengre sikt – når blant annet myndighetsrelasjonene i lokalkirken skal evalueres – kan bli aktuelt med endringer av arbeidsdelingen mellom menighetsråd og kirkelig fellestråd. Men som *bakgrunnsforståelse* for denne høringen er det dagens lovverk som må legges til grunn. Siden det har vist seg å være delte oppfatninger om kompetanseforholdene vedrørende kirkene, skal Kirkerådet i dette vedlegget knytte noen korte merknader til spørsmålet, der Kirkerådet gir uttrykk for sin lovforståelse.

Kirkeloven § 5 annet ledd første punktum er den helt sentrale bestemmelsen vedrørende kompetanseforholdene i soknet. Den lyder slik:

«Menighetsrådet treffer avgjørelser og opptre på vegne av soknet når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til kirkelig fellestråd eller annet organ.»

Hva som er ment med dette, er forklart i lovproposisjonen, Ot.prp. nr. 64 (1995–96):

«Departementet har i lovforslaget § 5 presisert at det er menighetsrådet som representerer soknet, og at menighetsrådets *generelle kompetanse* derfor bare kan begrenses ved *uttrykkelig bestemmelse* i lov eller med hjemmel i lov. Den myndighet som i lovforslaget § 14 er tillagt fellestrådet, er derved en begrensning av *menighetsrådets generelle kompetanse*» (side 22 første spalte, kursiv her).

«Annet ledd første punktum slår fast at det er menighetsrådet som treffer avgjørelser og opptrer på vegne av soknet, dersom ikke annet er *uttrykkelig bestemt* i lov eller i medhold av lov. Etter lovforslaget § 14 vil imidlertid myndigheten til å treffe avgjørelse på vegne av soknet på flere viktige områder ligge til kirkelig fellelråd» (side 52 første spalte, kursiv her).

Det er denne lovbestemmelsen og forklaringen av den i forarbeidene som er bakgrunnen for at menighetsrådets myndighet kan beskrives som negativt avgrenset, mens kirkelig fellelråds myndighet er positivt avgrenset.

Menighetsrådet har altså en i utgangspunktet *generell kompetanse* til å representere soknet, jf. lovproposisjonen. Dette betyr samtidig, slik departementet har uttalt med henvisning til kirkeloven § 5 annet ledd første punktum, at *hovedregelen* etter kirkeloven er at det er menighetsrådet som opptrer på vegne av soknet.

I forlengelsen av dette omtaler Kirkemøtet menighetsrådet som soknets *basisorgan* – en begrepsbruk også Kirkerådet og departementet finner treffende. Betegnelsen basisorgan kan ses i sammenheng med at menighetsrådet er det *unike* organ for det enkelte sokn.

Skal det gjøres *unntak fra denne hovedregelen*, må det altså foreligge *en uttrykkelig* bestemmelse om dette. Når uttrykket uttrykkelig brukes i rettslige tolkningssammenhenger, er det et klarhetskrav.

Dette klarhetskravet blir en viktig rettesnor når konkrete kompetansespørsmål skal drøftes. Her er det kirkebygg som er av interesse.

Kirkeloven § 14 annet ledd bokstav a) nevner bygging, drift og vedlikehold av kirker. Det foranlediger ikke de store tolkningsvanskeligheter å avgrense hva dette består i. Se for øvrig sammenhengen til lovens § 15 første ledd bokstav a).

Paragraf 18 første ledd bestemmer at «*forvaltningen* av kirkene hører under kirkelig fellelråd med mindre annet er bestemt av departementet».

Det siste forbeholdet er ment å fange opp at for enkelte kirker passer det dårlig med fellelrådet som forvalter. Det vises til eksempelet med «kirker i privat eie som ikke brukes som fast gudstjenestekirke i soknet» (proposisjonen side 57 annen spalte). Med privat eie menes slike kirker eid av private stiftelser som er omtalt ovenfor.

Det har vist seg å være delte meninger om hva som nærmere ligger i kirkelig fellelråds oppgave eller myndighet som *forvalter* av kirkene. Ett syn som har blitt fremsatt, er at det omfatter *alle eierbeføyelser*. Kirkerådet mener et slikt syn verken kan forankres i loven selv eller i dens forarbeider. Kirkerådet legger til grunn at det formelle utgangspunktet om at det er menighetsrådet som representerer eller opptrer på vegne av soknet, *også* gjelder når soknet fremtrer i rollen som eier av en kirke. Men fra dette utgangspunktet gjør loven et betydelig innhugg.

Kirkerådet skal først påpeke at hvis meningen var å legge alle eierbeføyelser til kirkelig fellesråd, ville det vært naturlig at lovgiver fastslo dette i mer klare ordelag – for eksempel slik: *utøvelse av eierskapet over kirkene hører under kirkelig fellesråd eller kirkelig fellesråd utøver eierskapet over kirkene* eller liknende.

Som ellers ved lovtolkning tas det utgangspunkt i den alminnelige forståelsen av det aktuelle begrep i loven. Eiendomsforvaltning er et godt innarbeidet begrep. Det omfatter svært mange oppgaver eller beføyelser på vegne av eier, men Kirkerådet er ikke kjent med noen tilfeller der en forvalter av bygg har kompetanse til for eksempel å treffe beslutning om å selge bygget på vegne av eier uten uttrykkelig fullmakt fra denne. Også i den offentlige forvaltning er rollen som eiendomsforvalter omtalt. Et eksempel er slik, myntet på kommunale forhold:

«*Forvalterrollen* kjennetegnes primært av å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukerens) ansvar. Forvaltningen innebærer også å ivareta andre funksjoner på vegne av eieren, som å betale skatter og avgifter, eventuelt å forestå utleie og særlig å følge opp eierens plikter og rettigheter etter inngåtte avtaler overfor brukeren» (NOU 2004: 22 *Velholdte bygninger gir mer til alle – om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*, side 30 første spalte).

Denne beskrivelsen er ikke skreddersydd for kirkelige forhold, men den illustrerer *det mangfold av oppgaver som kan komme inn under en forvalterrolle*. Dette må igjen ses i lys av det arts mangfold av beføyelser som kan høre inn under eierrollen. Vi kunne lage en hel katalog over slike, men skal her nøye oss med å påpeke at eierbeføyelser kan grupperes på ulikt vis – men at det vanlige er å skille mellom henholdsvis *faktisk og rettslig* rådighet. Begge kan defineres både *positivt og negativt*: en rett for eier til selv aktivt å gjøre noe, men også til å nekte andre å gjøre det samme. Dette vil være eiendomsrettens *aktive* side – men den har også en *passiv* side, det vi kan kalle en pliktside. Til de siste hører for eksempel det objektive erstatningsansvar som ofte kan påhvile en byggeier.

Et skritt nærmere hva lovgiver kan ha ment, kommer vi når vi ser hvilke tidligere bestemmelser § 18 første ledd skulle avløse. Lovproposisjonen viste til at bestemmelsen «*avløser § 20 i kirkeordningsloven*» (side 57 annen spalte). Denne bestemmelsen henger nært sammen med kirkeordningsloven § 26 og må dessuten sammenholdes med den ovenfor nevnte lov om kirker og kirkegårder §§ 47 flg. Ved lesning av disse bestemmelsene ses det at lovgiver var opptatt av å regulere det som før var omtalt som *tilsynet* med soknets kirker og kirkegårder. Dette underbygger at det *ikke* var meningen å legge inn under begrepet «*forvaltningen*» *alle eierbeføyelser* over kirkene. Til dette gir ikke loven sammenholdt med lovproposisjonen den klare eller uttrykkelige oppgavedefinering som proposisjonen selv oppstiller som et vilkår for å plassere myndighet et annet sted enn hos menighetsrådet.

Hvilke eierbeføyelser som hører inn under forvalteransvaret som er tildelt kirkelig fellesråd, er med andre ord ikke helt klarlagt. Sett fra motsatt vinkel blir spørsmålet *hvilke eierbeføyelser som ligger til menighetsrådet i tråd med lovens hovedregel*. Det er ikke her behov for i detalj å trekke opp grensene mellom de to organenes respektive kompetanse. Kirkerådet skal nøye seg med å påpeke at det ikke finner klare nok holdepunkter for at det i

forvalterrollen også ligger myndighet til å treffe så inngripende beslutninger som *nedleggelse og salg* av kirker.

Også kompetansen til å beslutte *utleie* av kirker må antas å falle utenfor forvaltermyndigheten. Ses det bort fra slikt kortvarig utlån som Regler om bruk av kirken åpner for at det tas betaling for, er *det uklart om loven i det hele tatt åpner for utleie av kirker, jf. forbudet mot å påhefte bruksretter*. Kirkerådet skal bemerke at lovutvalgets forslag var her å begrense forbudet til *langvarige* bruksretter, jf. utkastet § 67. Hva som lå i presiseringen *langvarige*, ble nærmere forklart i utvalgets motiver. Ved henvisningen til en bestemmelse i den dagjeldende konsesjonsloven, er det på det rene at meningen var å la forbudet omfatte leierett og annen liknende bruksrett *med mindre* retten var stiftet for en tid av høyst ti år og uten adgang for brukerne til å kreve kontraktstiden forlenget.

Når departementet tok bort adjektivet langvarige i sitt lovutkast, taler dette isolert sett for at *all utleie* er forbudt. I alle fall fremstår grensene for hva som er tillatt, som uklare.

Departementet har i et brev nylig uttalt at hvorvidt utleie omfattes av forbudet mot å påhefte bruksretter, må vurderes konkret.

Kirkerådet har ikke blitt forelagt for uttalelse hva det mener ligger i forbudet mot å påhefte bruksretter. Kirkerådet skal her allikevel bemerke at i den grad det skal være tillatt, bør et viktig moment være om en eventuell utleie blir til fortrenghet for menighetens ordinære virksomhet. Menighetsrådet har neppe kompetanse til å treffe vedtak om å leie ut kirken på flere års basis til andre brukere, men bør motsatt kunne leie kirken ut hvor utleie ikke fortrenghet menighetens ordinære virksomhet.

Det er et behov for klargjøring av hvilke nærmere begrensinger soknet har *og bør ha* som eier av kirkene – ikke minst knyttet til utleiespørsmålet. Situasjonen i Oslo illustrerer dette.

Kapittel 3 omfatter også en omtale av dagens Regler for bruk av kirken. Vi skal her nevne at Kirkemøtets hjemmel til å gi slike regler om bruk av kirken, nylig har fått et nytt hjemmelsgrunnlag. Da den tidligere var gitt på delegert hjemmel fra 1991 omfattet den myndighet til å fastsette *regler for bruk av det vigslede kirkerom utenfor de forordnede gudstjenester og kirkelige handlinger*. Fra sommeren 2012 er hjemmelen som kjent direkte nedfelt i kirkeloven § 20 tredje ledd, som gir Kirkemøtet hjemmel til å gi *nærmere bestemmelser om bruk av kirkene*. Den myndighet som frem til 2012 hørte til Kongens anordningskompetanse som øverste kirkestyre etter Grunnloven § 16, omfattet «å gi bestemmelser om bruk av enkelte kirker hvor det ikke er forordnet gudstjenester og kirker som ikke er i soknets eie», jf. den kongelige resolusjon av 14. september 2001 som delegerte nettopp denne kompetansen til departementet. Tanken var at i de tilfeller der en kirke ikke var i ordinær bruk som menighetskirke, ville Kirkemøtets generelle regler om bruk av kirken være dårlig tilpasset de faktiske forholdene. Departementet har lagt til grunn at det kunne være behov for en særlig tilpasning i hvert enkelt tilfelle, og det er vist til en del kirker der det kunne være aktuelt med særregulering – herunder Jakob kirke i Oslo.

Den kompetanse som departementet fikk seg delegert, må nå antas å falle inn under Kirkemøtets kompetanse etter loven. Departementet benyttet ikke hjemmelen, men Kirkemøtet bør på sikt vurdere å gi mer skreddersydde regler. Kirkerådet nevner her for ordens skyld at *alle kirker som ikke formelt er nedlagt etter kirkeloven § 21 fjerde ledd, er omfattet av de generelle reglene om bruk av kirker*. Dette betyr at biskopens tilsyn med bruken av også de mer spesielle kirkene, skal skje i samsvar med regelverket.

Kirkerådet har ovenfor omtalt kirker i sameie. Der disse er i sameie mellom soknene i en kommune, slik § 17 åpner for, *vil kirkelig fellesråd fremstå som det naturlige sameieorganet også for de eierbeføyelser som ellers ville ligge i menighetsrådet*. Lovutredningen underbygger en slik rettslig forståelse.

I kapittel 3 nevnes at Statens kartverks (Kartverket), som er Norges fagmyndighet for eiendomsregisteret, krever at det er *soknet* som skal føres opp som eier av kirken i skjøte og grunnbok. Dette er i tråd med de rettslige realiteter, jf. kirkeloven § 17. Begrunnelsen for at Kartverket ikke vil godkjenne andre enn soknet som registrert hjemmelshaver i skjøte og grunnbok, er at bare et juridisk subjekt (rettssubjekt) kan registreres som hjemmelshaver til fast eiendom. Anmodninger om la kirker og gravplasser bli registrert på *kirkelig fellesråd* med dets organisasjonsnummer i det såkalte enhetsregisteret, er ikke imøtekommet. Kartverket har varslet om at konkrete henvendelser om oppføring av kirkelig fellesråd som ny hjemmelshaver, vil bli behandlet i form av formelle tinglysningsnektelser. Disse kan påankes til Borgarting lagmannsrett. Dette er ikke forsøkt.

Også soknet må registreres i enhetsregisteret. Soknets organisasjonsnummer vil *peke mot* det som er soknets unike organ, menighetsrådet. Nærmere forklart er praksis ved føringen i enhetsregisteret at det organisasjonsnummer som tildeles soknet, er det samme som *knyttes til* menighetsrådet. Menighetsrådet har riktig nok ikke et eget organisasjonsnummer, men søkes det på soknet, kommer adressen til menighetsrådet opp.

Gitt at menighetsrådet er soknets unike organ og videre har status som soknets basisorgan, er denne sammenhengen i hjemmelsoppføringen mellom på den ene side soknet som eier og på den annen side menighetsrådet som organ for soknet, uttrykk for en logisk godt begrunnet ordning.

At det i visse tilfeller kan medføre at menighetsrådet for eksempel mottar post som skulle vært sendt kirkelig fellesråd i egenskap av forvalteransvaret for bygget og eiendommen, er ikke et tungtveiende argument for å endre en ellers velbegrunnet ordning. Det må antas å være et langt større problem at svært mange kirker fremdeles står oppført med *kommunen* som eier.