

Utkast/ momenter til KAs høringsuttalelse pr 1. okt. 2014.

KA mottar gjerne tilbakemeldinger fra sine medlemmer på dette utkastet. Frist for innspill er 15. oktober.

Staten og den norske kirke – et tydelig skille

Innledning

Departementet har sendt ut et høringsnotat med forslag til endringer i Kirkeloven. Høringsnotatet er et svar på Kirkemøtets (KM) bestilling i 2013 om å etablere Den norske kirke sentralt som eget rettssubjekt, og overføre virksomhets- og arbeidsgiveransvar for prestedtjenesten og tilsatte ved regionale og sentrale kirkelige organer til dette nye rettssubjektet. KM la vekt på at overføringen av arbeidsgiveransvaret for prestene til det sentrale rettssubjekt skulle være «midlertidig» inntil KM hadde bestemt en framtidig kirkeordning.

De lovendringene som nå foreslås av departementet er å forstå som et første skritt på veien mot å gi kirken større selvstendighet (Fase 1). I en «Fase 2» vil det være aktuelt med en kortere rammelov som regulerer forholdet mellom staten og Den norske kirke, eventuelt at Den norske kirke omtales som en del av en samlet lov om tros- og livssynssamfunn.

Hovedsynspunkter

KA deler vurderingen av at det er nødvendig med en videre utvikling av stat-kirkerelasjonene som følge av grunnlovsendringene fra 2012. Overskriften «Et tydelig skille» dekker likevel ikke fullt ut det som foreslås i notatet. Relasjonen stat-kirke vil fortsatt kjennetegnes av samhandling og staten vil fortsatt ha et betydelig medansvar for Den norske kirke. Utvikling av en *ny relasjon* mellom kirke og stat etter grunnlovsendringene bør etter vår oppfatning også være en overordnet målsetting for den videre politiske prosess. KA mener det vil være bra både for staten, kirken og samfunnet å fokusere på hvordan det kan utvikles nye samhandlingsformer til beste både for det norske samfunn og Den norske folkekirke.

KA støtter hovedforslaget i høringsnotatet om å etablere rettslig handleevne til Den norske kirke sentralt etter modell av fristillingen mellom den lokale kirke og kommunen i 1997.

KA støtter også forslaget om at prestedtjenesten og virksomheten knyttet til de sentrale og regionale kirkelige råd utskilles fra staten og ikke lenger forstås som statlig virksomhet.

I møte med de øvrige konkrete forslagene vil KA legge vekt på bl.a. følgende hensyn:

- *Bidrar forslagene til gode og forutsigbare rammer for Den norske kirke som landsdekkende folkekirke?*
- *Legger forslagene grunnlag for en fase 2 med enn bedre og enklere organisert kirke?*
- *Bidrar forslagene til å bekrefte lokalkirkelig selvstendighet og redusere utfordringene med den organisatoriske todelingen av Den norske kirke?*

Det nasjonale rettssubjekt

KA støtter som nevnt over at Den norske kirke også får rettslig handleevne på sentralt nivå.

Navn/betegnelse

KA mener at det er uheldig å betegne det nasjonale rettssubjektet «Den norske kirke». Det er soknene (som også hver for seg er rettssubjekter) som samlet sett utgjør hovedelementet i det som i dag forstås som «Den norske kirke». Begrepet «Den norske kirke» får derfor en dobbel betydning, noe som også er problematisert i høringsnotatet.

I realiteten er det synoden (den felleskirkelige forsamling) som trenger rettslig handleevne ved siden av soknene. Det foreslås derfor at det nasjonale rettssubjekt betegnes «*Kirkemøtet*».

Lovutforming

Dette får også konsekvenser for vår vurdering av forslaget til ny § 2. Utfordringen knyttet til den dobbelte betydningen av begrepet «Den norske kirke» blir tydelig i forslaget til første og andre ledd i § 2. I første ledd antar vi at «Den norske kirke» betyr hele kirken med både de mange sokn og det store rettssubjektet. I andre ledd antar vi at det kun menes det nye sentrale rettssubjektet. Det er uheldig med to ulike betydninger av samme begrep i samme lovbestemmelse. Dette skaper unødig usikkerhet i forståelsen av forholdet mellom de små og det store rettssubjektet som til sammen utgjør Den norske kirke.

KA vil derfor foreslå at gjeldende omtale av soknets rettslige handleevne beholdes i sin nåværende form. Omtalen av det nye rettssubjektet bør komme som et nytt ledd i § 2. Å la bestemmelsen om soknet bli stående først, vil også bidra til å underbygge tanken om soknene som grunnenhetene i Den norske kirke.

Mandat til å opptre på vegne av det nye rettssubjektet

Det foreslås at det er Kirkemøtet opptrer på vegne av det nye sentrale rettssubjekt, når det ikke er fastsatt noe annet i lov eller i medhold av lov. I høringsnotatet er det i utgangs-punktet ikke fastsatt detaljerte regler for hvilke andre organer som kan opptre på vegne av rettssubjektet *Den norske kirke* annet enn i spørsmålet som gjelder økonomi der det foreslås lovregulert at det er Kirkerådet som er det ansvarlige organ.

Det vises til punktet under som omtaler arbeidsgiveransvar og klageorgan for utdypende kommentar til dette punkt.

Soknets oppgaver og ansvar

KA vil uttrykk klar støtte til departementets forslag om å videreføre den rettslige selvstendighet soknene har i dagens kirkelige lovgivning.

KA etterlyser imidlertid en bredere drøfting av en alternativ oppgavefordeling mellom lokalt, regionalt og sentralt nivå i Den norske kirke. Det synes å være bred kirkelig enighet om at kirkeordningen bør utvikles i retning av større myndighetsoverføring til soknene.

Selv om høringsnotatet ikke foreslår å frata oppgaver eller ansvar fra soknet, vil KA peke på at summen av departementets forslag vil kunne innebære en forskyvning som kan svekke soknets relative selvstendighet i Den norske kirke til fordel for sentrale og regionale organers mandat. Notatet innebærer at de fleste av statens nåværende kirkelige oppgaver legges til det nye sentrale rettssubjektet uten nærmere begrunnelse. KA vil minne om at den gamle § 16 i grunnloven («*Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste...*») har røtter tilbake til enevoldstiden i norsk historie der viktige oppgaver som tidligere lå til soknene ble overtatt av den nasjonale kongemakten. Oppgavefordelingen mellom soknene/ den lokale kirke og det sentrale myndighetsnivå bør derfor ikke uten videre tas for gitt.

KA viser her også til utviklingen i staten for øvrig der stadig flere oppgaver er overført fra staten til kommunene.

Soknets rettigheter

Høringsnotatet foreslår en ny bestemmelse i kirkeloven som sikrer soknet rett til å bli betjent av prest. Dagens kirkelov bygger på en underliggende forutsetning om at det skal være prestedtjeneste i hvert sokn.

KA støtter at denne forutsetning klargjøres og tas inn i loven.

KA finner imidlertid at den foreslåtte lovbestemmelse er utilstrekkelig. Det sies ikke noe som innholdsbestemmer eller klargjør soknets organers medvirkning og involvering i prestedtjenestens omfang og utvikling. Det er ikke tilfredsstillende at soknet kun blir en mottaker av en prestedtjeneste der rammer og styring foregår i hovedsak i regionale og sentrale kirkelige organer

Konkret foreslår KA derfor en utvidelse av det foreslåtte ledd i § 2:

Hvert sokn skal være betjent av prest i et omfang som sikrer soknets medlemmer mulighet for regelmessig gudstjenestefeiring, tilgang til kirkelige handlinger og nødvendig samordning med soknets virksomhet. Soknets organer har rett til medvirkning ved tilsetting av prest i eget sokn.

Framtidig arbeidsgiveransvar for kirkelig personell med staten som arbeidsgiver

Departementets forslag innebærer at det nye sentrale rettssubjekt (= som KA mener bør betegnes Kirkemøtet) vil overta ansvaret som arbeidsgiver for alt nåværende statlig personell i Den norske kirke (menighetsprester, prostene, biskopene og de

tilsatte ved bispedømmekontorene og Kirkerådets/BMs sekretariat). Forslaget følger i stor grad opp Kirkemøtets vedtak fra 2013.

Det tør være kjent at KA har ønsket en annen løsning som sitt primærstandpunkt. KA har i mange år arbeidet for å få på plass en kirkelig organisering der alle som arbeider på lokalt plan i Den norske kirke skulle ha et demokratisk organ som opptrer på vegne av det lokale rettssubjekt som sin felles arbeidsgiver. Kirkemøtet 2013 anbefalt en midlertidig ordning der alle nåværende statstjenestemenn, inkludert menighetsprestene, får sitt ansettelsesforhold i det sentrale rettssubjekt, noe KA har tatt til etterretning.

Departementet har som nevnt over fulgt opp Kirkemøtets vurdering. Høringsnotatet er samtidig ytterst tilbakeholdent med å foreslå videre lovreguleringer når det gjelder en fremtidig ansvarsfordeling mellom de nåværende statskirkelige forvaltningsorganer. Isteden ansvarliggjøres Kirkemøtet til å ta stilling til videre delegasjon sin myndighet. Det legges opp til at det er Kirkemøtet som skal fastsette hvilke av de sentrale og regionale organer som skal ivareta arbeidsgiveransvaret evt. deler av dette.

KA erkjenner at det kan være overbevisende grunner av religionspolitisk karakter til en slik tilbakeholdenhet i denne fase av prosessen. KA vil likevel vurdere om en skal anbefale en løsning etter modell av kirkelovens § 14, der det er kirkeloven som utpeker hvilke(t) av organene som får ansvaret som arbeidsgiver på vegne av det sentrale rettssubjekt. Visse arbeidsgiverfunksjoner for prestene som i dag ligger hos bispedømmeråd/biskop kan i så fall også bekreftes gjennom kirkeloven. Kirkerådet kan da være klageorgan i bl.a. disiplinærsaker i bispedømmene.

En eventuell lovregulering av disse forhold kan godt begrunnes dels ut fra at det gjøres analogt med forholdene i soknene og dels av hensyn til tidspress, stabilitet og forutsigbarhet i arbeidsgiverrelasjoner i en krevende omstillingsfase. Risikoen vil være at ordningen blir unødig tungvinn å få endret. Muligheten for å få utarbeidet en overgangslov med tidsbegrenset varighet bør derfor vurderes på dette området.

KA har samtidig merket seg at det foreslås en endring av Kirkerådets sammensetning og karakter for i større grad å kunne ta høyde for nye utfordringer. KA støtter en utvikling langs de linjer som her antydes der Kirkerådet videreutvikles som styre etter privatrettslige regler og med arbeidsgiveransvar for sentralkirkelig personell, inkludert for biskoper mv.

Klageorgan

Departementet foreslår at disiplinærvedtak (oppsigelse, avskjed og suspensjon) skal kunne påklages til en uavhengig klagenemnd, og at Den norske kirke v/klagenemnda skal være rett saksøkt i saker om disse avgjørelsens gyldighet.

KA er uenig i dette forslaget og de premisser som synes å ligge til grunn for dette.

KA vil av erfaring klart anbefale at disiplinærvedtak gjøres av ansvarlig arbeidsgiver.

Det er situasjonen for soknets tilsatte og gjelder også bl.a. i kommuner og fylkeskommuner. I forarbeidende til forvaltningsloven ble det for øvrig understreket at arbeidsmiljølovens bestemmelser i tilstrekkelig grad ivaretok hensynet til arbeidstakeren og dennes behov for rettsikkerhet. Her ble det også pekt på at et «dobbeltporet» system med både egen klagerett/klageorgan og arbeidsmiljølovens bestemmelser gir et uryddig og uklart system for partene.

Det er vanskelig å finne begrunnelsen for at det skal finnes en særlig klageadgang for denne typen avgjørelser innenfor deler av Den norske kirke. I seg selv er det uheldig å ha ulike system for ulike kirkelig tilsatte. Departementet begrunner forslaget med hensynet til kvalitet i avgjørelsene og rettssikkerheten til de involverte. Dette er hensyn som også skulle være gjeldende for ansatte i f.eks. kommuner, fylkeskommuner, andre kirkelig tilsatte samt alle ansatte i privat sektor.

KA vil videre anføre at en slik ordning øker risikoen for at denne type saker trekker unødig ut i tid og dermed kan forlenge konfliktfylte arbeidsforhold og menighetsmessige belastninger.

KA er likevel åpen for at det etableres et sentralt klageorgan for behandling av andre typer saker, f.eks. når det prøving av gyldigheten av forvaltningsvedtak i bestemte saker. Vi viser her til Fylkesmannens rolle overfor kommunene som en mulig sammenlignbar ordning.

Prestetjenesten – mellom styring og uavhengighet

Høringsnotatet foreslår at det sentrale rettssubjekt får generell myndighet til å organisere og regulere prestenes, prostenes og biskopenes tjeneste innenfor de rammene som gis av den alminnelige arbeidsretten (styringsrett). Det foreslås imidlertid noen rettslige begrensninger i styringsretten. De to mest sentrale forslagene er en bestemmelse om at prestatjenesten «skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser» og at prostetjenesten skal lovfestes.

I høringsnotatet omtales det første forslaget som en bestemmelse som skal verne om prestatjenestens uavhengighet. Formålet synes å være å sikre presten mot inngripen som kan true ivaretagelsen av ordinasjonsforpliktelsene og -rettighetene som et personlig ansvar og kall.

KA støtter det som oppfattes som en bakenforliggende intensjonen i lovforslaget. Den norske kirke har et gjennomgående svært kompetent og høyt utdannet presteskap og det er viktig å legge til rette for at prestatjenesten kan utøves i samsvar både med ordinasjonsforpliktelser, profesjonelle standarder og den enkeltes indre motivasjon.

KA er likevel usikker på om det konkrete lovforslaget kan sies å være dekkende for dette behovet. Parallellen til helsevesenet mener vi heller ikke er dekkende. Helsevesenet er udiskutabelt et offentlig ansvar som Stortinget selvsagt må fastsette rammene for, ikke minst når det gjelder å klargjøre det individuelle ansvar som påhviler den enkelte lege/sykepleier mv.

I lys av forslagernes ønske om et tydelig skille mellom staten og Den norske kirke er det også vanskelig å begrunne at det er Stortinget som skal være garantisten for dette formål. Å sikre at ordinasjonsforpliktelsene etterleves tilligger primært biskopene gjennom deres tilsynsansvar. Grensedragningen mellom prestens selvstendige ansvar, øvrige tilsattes ansvar og de kirkelige styringsorganenes ansvar, vil høre inn under Kirkemøtet gjennom den nye myndighet møtet får til å fastsette bl.a. tjenesteordninger mv.

Høringsnotatet foreslår også at det i kirkeloven inntas bestemmelser om at det skal være prest i hvert sokn, prost i hvert prosti og biskop i hvert bispedømme. KA er glad for forslaget som innebærer en lovfesting av soknets rett til å bli betjent av prest (se tidligere kommentar til § 22). En lovbestemt rett for soknene til prest, forutsetter en aktiv forpliktelse fra staten til å finansiere en landsomfattende prestatjeneste.

KA støtter også fullt ut at bispetjenesten i bispedømmene avspeiles på en naturlig måte i loven og slik at det ikke hefter seg tvil ved statens framtidige finansieringsansvar også for biskopene.

Vi er derimot noe mer spørrende til at staten skal lovregulere en bestemt organisering og stillingsstruktur av mellomledere for prestatjenesten i form av prostier og prostestillinger. Dette vil primært begrense Kirkemøtet, og vil i liten grad forplikte staten overfor Den norske kirke. Fra en mer prinsipiell synsvinkel vil det derfor være tilstrekkelig at kirkeloven omtaler en landsomfattende prestatjeneste og bispetjenesten.

Mulighet for lokale forsøk og annen oppgavefordeling

Høringsnotatet legger opp til at Kirkemøtet/Kirkerådet ikke kan delegere «lenger ned» enn til prosten. Dette innebærer at det vil være en sperre for å delegere f.eks. arbeidsgiverfunksjoner til soknets organer. Samtidig foreslås en ny bestemmelse om at soknets organer kan be bispedømmerådet om å ivareta oppgaver. Dette innebærer at det er en delegasjonssperre nedover, men fri adgang til bemyndigelse av oppgaver «oppover».

Konsekvensen av dette er bl.a. at det fortsatt ikke blir mulig å utprøve de mest etterspurte alternative måter å organisere Den norske kirke på. Særlig gjelder dette muligheten for å prøve ut felles arbeidsgiveransvar på fellesrådsnivå der f.eks. prosti og fellesrådsområde er sammenfallende, og som i lang tid har vært ønsket gjennomført mange steder i landet.

KA støtter høringsforslagets vektlegging av å opprettholde soknets rettslige selvstendighet. Vi gir derfor støtte til forslaget om en delegasjonssperre mellom Kirkemøtets myndighet og soknene. Dette understreker bl.a. at det ikke er noe generelt over- eller underordningsforhold mellom de to typer rettssubjektene. Vi ønsker imidlertid en lovregulering som åpner for utprøving av andre måter å løse oppgaver på mellom nivåene i Den norske kirke. Dette kan skje ved følgende tillegg til siste ledd i §§ 9, 14 og 23:

§ 9: Menighetsrådet utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av Kirkemøtet.

§ 14 Kirkelig fellesråd utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd eller av Kirkemøtet.

§ 23 Bispedømmerrådet utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av menighetsråd eller kirkelig fellesråd

Trosopplæring

Høringsnotatet foreslår en bestemmelse som skal sikre prestatjeneste i hvert sokn. Det sies imidlertid ingen ting om statens forpliktelse til å sikre trosopplæring for alle døpte.

Forslaget om innføring av et generelt rammetilskudd er etter KA oppfatning ikke tilstrekkelig sikring av dagens tilskudd til trosopplæringsformål.

Trosopplæringsreformen innebærer at staten har påtatt seg å understøtte en sentral kirkelig oppgave, og dette bør omtales på en mer forpliktende måte i § 22.

Organisatorisk todeling av Den norske kirke

Den norske kirke har i dag en organisatorisk todeling; soknenes virksomhet og virksomhet som i dag er å forstå som statlig virksomhet. Denne todelingen bidrar til mye uklarhet, usikkerhet, ekstraarbeid og byråkrati. Endringene som nå skal gjennomføres kan bidra til å redusere betydningen av denne organisatoriske todelingen og bidra til forenkling og bedre samordning av den kirkelige virksomheten. Vi savner en vektlegging på dette perspektivet i høringsnotatet. Noen av forslagene bidrar tvert imot til å forsterke en organisatorisk todeling ved at det foreslås helt nye ordninger (f.eks. klagenevd) som bare vil omfatte en del av Den norske kirke.

Et eksempel på behovet for bedre samordning mellom soknet og resten av Den norske kirke er på økonomiområdet. Høringsnotatet legger opp til at det nye rettssubjektet skal følge regnskapslovens bestemmelser. Samtidig foreslås at nåværende økonomiregler for soknene videreføres.

KA mener det er et viktig anliggende at hele den norske kirke kan forholde seg til ett felles økonomiregelverk og felles regnskapsprinsipper. Felles økonomiregelverk og regnskapsprinsipper legger til rette for å vurdere hele Dnk's økonomi i en totalsammenheng, og samtidig muligheter for mer effektive og rasjonelle økonomi- og rapporteringsrutiner for Dnk samlet sett. Felles anskaffelser av

regnskapsprogrammer og rådgivning vil også bli lettere med et felles økonomiregelverk. Vi savner en grundigere vurdering av de to ulike økonomiregelverk som etter forslaget blir gjeldende, med siktemål å vurdere muligheten for et felles økonomiregelverk / regnskapsprinsipper for soknene og det nye rettssubjektet.