

Kulturdepartementet

Dato: 31.oktober 2014
Deres ref.: 14/2218
Vår ref.: dmn

Høringsuttalelse til «Staten og Den norske kirke – et tydelig skille»

Vedlagt oversendes høringsuttalelse fra Det teologiske fakultet i ovennevnte sak. Uttalelsen har fått enstemmig tilslutning i styret ved Det teologiske fakultet.

Vennlig hilsen

Trygve Wyller
dekan

Dag Myhre-Nielsen
fakultetsdirektør



Det teologiske fakultet

Postadr.: Postboks 1023 Blindern, 0315 Oslo
Kontoradr.: Domus Theologica
Blindernveien 9

Telefon: +4722850300
Telefaks: +4722850301
postmottak@teologi.uio.no
www.tf.uio.no
Org.nr.: 971 035 854

HØRINGSNOTAT: STATEN OG DEN NORSKE KIRKE – ET TYDELIG SKILLE

HØRINGSSVAR FRA DET TEOLOGISKE FAKULTET, UNIVERSITETET I OSLO

Innledning

Det teologiske fakultet (TF) takker for muligheten for å gi et høringssvar til departementets høringsnotat "Staten og Den norske kirke – et tydelig skille".

Høringssvaret fra departementet inneholder forslag til en kirkelig forvaltningsreform. Dokumentet legger viktige premisser for hvilke betingelser en kirke skilt fra staten skal virke innenfor.

Målet med reformen er å gi Den norske kirke en selvstendig stilling i forhold til staten. Hovedforslaget er at kirken (på nasjonalt nivå) blir et eget rettssubjekt, og med det får en selvstendig rettslig handleevne. Dette gir grunnlag for en virksomhetsoverdragelse fra staten til kirken. Staten vil dermed ikke lenger ha arbeidsgiveransvar for biskoper, prester og ansatte ved bispedømmerådene og Kirkerådets sekretariater. Reformen innebærer en endring i Kirkeloven som bringer den i samsvar med grunnlovsendringene fra mai 2012 og Kirkemøtets og regjeringens ønske om et tydelig skille mellom staten og Den norske kirke.

Fakultetet ser det ikke hensiktsmessig fra sin posisjon å gå inn i alle detaljerte enkeltheter som en forvaltningsreform i kirken vil innebære. Vi vil i første rekke ta stilling til det vi oppfatter som de mer prinsipielle sidene ved forslaget. To spørsmål vil her være av sentral betydning: forholdet mellom kirkeloven og en kirkelig rammelov og maktfordelingen i den kirkelige styringsstrukturen etter en utskillelse fra staten.

Grunnprinsipper

TF støtter departementet i å legge til rette for en skrittvis utvikling av et tydeligere skille mellom stat og kirke for å oppnå bred kirkelig og politisk oppslutning om endringene og for å sikre kontinuitet og stabilitet for Den norske kirke som en bred, åpen og landsdekkende folkekirke. På denne bakgrunn gir også TF sin tilslutning til forvaltningsreformens grunnprinsipper om at grunnlovsbestemmelsene om statens understøttelse av Den norske kirke og øvrige tros- og livssynssamfunn skal ligge fast, kommunenes ansvar for den lokale kirkes økonomi skal videreføres, soknenes rettslige selvstendighet skal videreføres og at statens finansieringsoppgaver overfor kirken skal videreføres. Grunnprinsippene ivaretar viktige sider ved kirkens virksomhet, og vil etter fakultetets mening være avgjørende for at Den norske kirke kan videreføres som en landsdekkende folkekirke også etter en utskillelse fra staten. Vi finner grunn til å understreke betydningen av at statens finansieringsansvar lovfestes, og at kommunenes finansieringsansvar videreføres. I dette ligger en viktig forpliktelse fra det offentliges side til at den økonomiske ansvarsdelingen mellom stat og kommune på kirkefeltet fortsetter som i dag.

Fakultetet noterer seg imidlertid at departementet i sin gjennomgang av neste fase i prosessen, utarbeidelsen av en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn, hvor også en rammelov for Den norske kirke skal inngå, åpner for å ta opp endringer i finansieringen av kirken, antydningvis i retning av medlemsfinansiering i en eller annen form (s. 20). Dette bidrar etter fakultetets mening til å så tvil om en av de viktigste forutsetningene for hele forvaltningsreformen, nemlig at kirkens virksomhet skal finansieres over offentlige budsjetter. Kirkelig medlemsavgift er av mange grunner en dårlig idé, og vil kunne føre til en svekket finansiell stilling for kirken og dermed dens mulighet for å kunne være folkekirke med tilstedeværelse i hele landet. Fakultetet vil derfor bestemt advare mot at det gjøres forberedelser for å endre finansieringen av kirken i den antydde retningen.

Kirkelov vs. felleslov med rammelov

TF tar til etterretning at departementet på sikt har som mål å legge fram et forslag til en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn som også inkluderer en rammelov for Den norske kirke (s. 9). Endringene i kirkeloven som presenteres i det foreliggende høringsnotatet, må følgelig ses i sammenheng med dette. Samtidig vil andre og mer omfattende endringer i kirkeloven også måtte bli behandlet i sammenheng med utarbeidelsen av den nye, helhetlige loven for tros- og livssynssamfunn. Departementet legger til grunn at de endringene som nå foreslås i kirkeloven vil kunne tre i kraft fra og med 2017. Videre har Kirkemøtet en ambisjon om å behandle et forslag til ny kirkeordning med iverksettelse i 2020. Det er foreløpig ikke kjent når en framtidig, helhetlig lov for alle tros- livssynssamfunn vil kunne tre i kraft. Det er heller ikke klart hvor omfattende den særskilte lovgivningen for Den norske kirke i denne loven (rammeloven) vil bli. Denne uvissheten reiser en rekke spørsmål om den videre prosessen. Blant annet blir det vanskelig å vurdere hvilke endringer som bør foretas i kirkeloven i denne omgang (og med virkning fra 2017), og hvilke som bør skje på et senere tidspunkt.

Fakultetet er av den oppfatning at omfanget og detaljnivået i dagens kirkelov vil måtte reduseres ut fra hva som vil bli den framtidige lovreguleringen av Den norske kirke. Med tanke på arbeidet med en rammelov mener fakultetet at departementet kunne foreslått noen flere reduksjoner i dagens kirkelov allerede på dette tidspunktet. I høringsnotatet nøyer man seg med å anføre at i en slik lov bør "lovgivningen for Den norske kirke være av rammekarakter og avstemt med lovgivningen for andre tros- og livssynssamfunn" (s. 26). TF mener at kirkens læregrunnlag, de ulike rettssubjektene og samspillet mellom de ulike organene i kirken er viktige forhold som bør markeres i en rammelov.

Hvorvidt den framtidige, særskilte lovreguleringen av Den norske kirke kan skje gjennom en rammelov innenfor en helhetlig og felles lov for alle tros- og livssynssamfunn, eller om dette må løses juridisk på annet vis, er underordnet i denne sammenhengen. Uansett vil det være viktig å sørge for en størst mulig grad av likebehandling mellom tros- og livssynssamfunnene i Norge, samtidig som det tas tilbørlig

hensyn til Den norske kirkes særstilling som grunnlovsfestet folkekirke og forvalter av tradisjoner som bl.a. har gjort kirkebyggene til fellesskapets kulturbygg.

TF mener at det er legitimt at staten til en viss grad lovregulerer særskilte forhold for Den norske kirke, både i forslaget til endringer av kirkeloven på dette tidspunktet, og i en framtidig helhetlig lov for alle tros- og livssynssamfunn. Så lenge Grunnloven i paragraf 16 slår fast at "Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov", er det rimelig at staten ivaretar sitt ansvar gjennom en viss grad av lovregulering. De store ressursene fra fellesskapets økonomi som kommer Den norske kirke til gode, både fra stat og kommune, tilsier også at det er rimelig at staten som et organ for dette fellesskapet lovregulerer spesifikke forhold knyttet til Den norske kirke som folkekirke. Hvor omfattende en særskilt lovregulering for Den norske kirke skal være vil imidlertid være diskutabelt, og vil sannsynligvis også bli gjenstand for mye debatt i årene framover. I denne sammenhengen peker TF på behovet for en større offentlig og kirkelig diskusjon om *hva* det er legitimt for staten å lovregulere særskilt for Den norske kirke i framtiden. Anliggender som ivaretar fellesskapets beste, økonomi, demokrati, likestilling, eller som sikrer en fortsatt åpen og landsdekkende folkekirke med nærhet mellom befolkning og kirke, vil etter TFs mening være eksempler på områder hvor det kan være behov for særregulering av Den norske kirke også i framtidig lovverk.

Maktfordeling

I dette inngår det også at lovverket bør sikre en god maktfordeling i Den norske kirke. At soknenes rettslige selvstendighet foreslås videreført i lovgivningen, og at soknets rett til geistlig betjening og presters uavhengige stilling foreslås innført lovfestet, er gode eksempler på dette som TF støtter. I et større perspektiv handler disse eksemplene nettopp om å sikre maktfordeling i kirken og nærhet mellom kirke og lokalbefolkning. Når mer makt overføres fra staten til kirken, mener TF at ikke bare kirken, men også staten, må legge til rette for at makt fordeles på en god måte i den løserestilte kirken. Fakultetet vil derfor argumentere for at lovregulering som sikrer maktfordeling mellom lokalkirke og sentralkirke, og mellom embete og rådsstruktur, både er viktig og påkrevd.

Et kritisk perspektiv i denne sammenhengen er at det ikke uten videre er uproblematisk å overføre all makt til Kirkemøtet. Her utfordres etter fakultetets mening Kirkemøtets representativitet. TF er opptatt av å forankre kirkens mangfold eksplisitt i kirkens egne styringsorganer. Et avgjørende spørsmål er hvordan Kirkemøtets legitimitet som det øverste representative organet i kirken best kan sikres. Arbeidet for å øke deltakelsen i de kirkelige valg vil være av sentral betydning med tanke på styringsorganenes demokratiske legitimitet. Sammensetningen av Kirkemøtet er også et spørsmål som bør vurderes under denne synsvinkelen. Etter TFs mening bør Kirkemøtet velges ved direkte valg.

Departementet er i høringsforslaget opptatt av å ivareta balansen mellom rådsstruktur og embetsstruktur og mellom lokale og sentrale kirkemyndigheter. Selv om forvaltningsreformen synes å inneholde gode forslag til lovregulering av mekanismer som sikrer maktbalanse mellom Den norske kirke lokalt og nasjonalt, mener TF at maktfordelingen mellom råd og embete kunne vært bedre regulert i lovgivningen. Blant annet Bispemøtet bør kunne gis økt innflytelse sentralt i Den norske kirke. Fakultetet mener at det er bra at departementet foreslår å lovfeste at Kirkemøte kan delegerer myndighet til bl.a. Bispemøtet, biskopene og prostene. Men vi vil påpeke at resten av departementets forslag innebærer at Kirkemøtet får svært mye av makten som i denne omgang overføres fra staten til kirken. Kirkemøtet blir blant annet sittende med ansvaret for den økonomiske fordelingen av det statlige rammetilskuddet til Den norske kirke, får ansvaret for å bestemme tjenesteordningene for alle typer av kirkelige tilsatte, får ansvaret for å velge og delegerer til en arbeidsgiverorganisasjon å inngå og si opp tariffavtaler, i tillegg til at liturgimyndigheten foreslås videreført til Kirkemøtet slik den er i dag. TF synes i tråd med prinsippet om bedre maktfordeling, og av teologiske og historiske grunner som er omtalt nedenfor, at det er naturlig at det er Bispemøtet som har liturgimyndigheten i Den norske kirke. Så kan det diskuteres om dette bør være lovbestemt eller delegert fra Kirkemøtet. Uansett vil det være uheldig å fortsette å lovbestemme at «Kirkemøtet fastsetter alle gudstjenestelige bøker i kirken», da dette vil kunne hindre en potensiell delegering fra Kirkemøtet til biskopene. I tråd med dette vil TF også anbefale at man ikke fortsetter å lovfeste at det er Kirkerådet som skal tilsette biskoper, da fakultetet ser behov for en grundigere kirkelig samtale om hvordan biskoper i Den norske kirke skal ansettes.

Soknet som grunnenhet

Forvaltningsreformen legger opp til minimale endringer på det lokale nivået i kirken (sokn og fellesråd). Ved innføringen av et rettssubjekt på nasjonalt nivå, mener fakultetet det er viktig å unngå at lokalnivået svekkes i kirkens styringsstruktur. Fakultetet mener at dette er et hensyn som i stor grad ivaretas i forslaget. Soknets stilling som grunnleggende enhet i Den norske kirke betones (Kirkeloven § 2). Soknet skal fortsatt være et selvstendig rettssubjekt, og Kirkemøtet gis ikke myndighet til å delegerer til soknets organer.

Departementet foreslår også å lovfeste (i § 2) at det skal være prest i hvert sokn, prost i hvert prosti og biskop i hvert bispedømme. Dette bidrar til å sikre og videreføre den strukturen kirken har i dag. Fakultetet ser dette som en viktig forpliktelse når det gjelder å opprettholde kirkelig betjening over hele landet, og dermed ivaretagelse av Den norske kirke som en fortsatt landsdekkende folkekirke.

Det foreslås at det fortsatt skal være slik at endringer i kirkelig inndeling fastsettes av Kongen. Fakultetet støtter at dette fremdeles skal være et offentlig ansvar, og det tjener til å forplikte offentlige myndigheter i forhold til den kirkelige strukturen. Departementet treffer da de nødvendige bestemmelser for gjennomføringen., men avgjørelsesmyndighet her kan avgis til bispedømmerådet (§ 2).

Tilhørighet og medlemskap (§ 3)

Uten å gå i detaljer vil fakultetet her anføre at regler for medlemskap og tilhørighet bør reguleres likt for alle tros- og livssynssamfunn i en framtidig felles lov..

Prestetjenestens uavhengighet

Som berørt ovenfor, er det viktig ved en utskillelse at maktfordelingen mellom rådsstruktur og embetslinje sikres. Ut fra denne synsvinkelen behøves ordninger som viderefører prestenes særlige tjeneste og relasjonen til biskopen som tilsynsperson. Dette mener fakultetet har avgjørende betydning, ikke bare forvaltningsmessig, men også av teologiske grunner. I følge CA XXVIII skjer biskopens tilsyn med prestedtjenesten ut fra "guddommelig rett". Prestenes selvstendighet og uavhengighet er således etter luthersk forståelse begrunnet i egenarten ved prestedtjenesten.

I høringsnotatet går departementet ut fra at det vil være tjenlig å lovfeste at presten i kraft av ordinasjonen innehar en faglig selvstendig ansvar for sin tjeneste. Departementet henviser til andre profesjoners uavhengighet som for vitenskapelig personale, dommere og helsepersonell. Anliggendet om prestedtjenestens uavhengighet forslår departementet ivaretatt i Kirkelovens § 34 med følgende formulering: "All prestedtjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser." At prestedtjenestens uavhengighet på denne måten lovfestes, er med på å sikre maktfordelingen i kirken mellom embetsstrukturen og rådsstrukturen, slik vi har drøftet ovenfor.

Prestedtjenestens uavhengighet gjelder naturlig nok også biskopene. Etter luthersk forståelse er bispetjenesten ikke prinsipielt annerledes enn prestedtjenesten. Bare funksjonen er forskjellig. Siden 1934 har bispemøtet vært et egen kirkelig organ, i tillegg utgjør den enkelte biskopen et særskilt organ. Det teologiske fakultet ser det som viktig at biskopens uavhengige stilling blir videreført, og noterer med tilfredshet at dette tas høyde for i høringsforslaget ved at det foreslås rettslig forankret i kirkeloven at biskopene ikke underordnes Kirkerådet, men videreføres som et særskilt organ.

Betydningen av dette dreier seg etter fakultetets mening om det sentrale prinsippet om maktfordeling i styringen av kirken. Det kan være nærliggende i denne sammenheng å hente opp fra nyere kirkehistorie eksempler som understreker viktigheten av maktbalansen i det kirkelige styringssystemet. Det gjelder biskop Kristian Schjelderups avvisning av Ole Hallesbys helveteslære i 1953, Schjelderups ordinasjon av Ingrid Bjerås i 1961, biskop Rosemarie Köhns ordinasjon av Siri Sunde i 1996 og biskop Tor B. Jørgensens ordinasjon av Silje Meisal i 2009. I alle disse sakene var det kirkelige flertallet ikke på biskopenes side. Schjelderup hadde ikke støtte fra flertallet i bispemøtet, og Köhn og Jørgensen hadde verken et flertall i bispemøtet eller Kirkemøtet bak seg. I dag er det en bred forståelse for berettigelsen i disse handlingene, selv om de altså gikk på tvers av det kirkelige flertallet på det aktuelle tidspunktet. Men dette understreker nettopp etter fakultetets mening viktigheten av maktfordeling i kirken og behovet for biskopens (og dermed prestedtjenestens) selvstendighet og uavhengighet.

For å sikre biskopenes uavhengighet, vil Det teologiske fakultet argumentere for at det bør lovfestes hvordan ansettelse av biskop foregår. Som vi har vært inne på, mener vi det behøves en diskusjon rundt ansettelsen av disse kirkelige lederstillingene. Ut fra hensynet til maktfordeling i kirken og biskopenes uavhengighet vil fakultetet reise spørsmålet om hvorvidt Kirkerådet skal være ansettelsesorganet. I denne sammenheng er det viktig å påpeke at Bispemøtet i høringsnotatet ikke er tenkt underordnet Kirkerådet, men skal være et eget organ. At Kirkerådet er ansettelsesorgan for biskoper, anfekter imidlertid biskopenes uavhengighet i den kirkelige strukturen. TF ser det som viktig å sikre Bispemøtets reelle innflytelse som kirkelig organ. Dette krever etter fakultetets syn at et annet organ enn Kirkerådet ansetter biskoper.

Mange hensyn må overveies i forbindelse med bispeansettelser. For eksempel må lokale forhold balanseres i forhold til et generelt og overgripende ansvar for en kirkelig helhet. Ikke minst mener fakultetet det er avgjørende at bispekollegiet reflekterer en teologisk og kirkelig bredde som svarer til Den norske kirkes mangfold som folkekirke. Det bør diskuteres hvorvidt det bør opprettes et eget tilsettingsorgan for biskoper, uavhengig av Kirkemøte og Kirkeråd. Ved ansettelse av biskoper bør kravet til teologisk kompetanse veie tungt. Et slikt organ bør derfor blant annet ha et innslag av fagteologisk kompetente medlemmer. Tilsvarende bør det også kunne diskuteres hvorvidt man skal innføre direkte valg på biskop i hvert bispedømme. Fakultetet vil foreslå at det nedsettes et bredt og kompetent utvalg som skal utrede spørsmålet om valg og ansettelse av biskoper. Dette er et spørsmål som berører prinsipper som vi mener er av sentral betydning for Den norske kirke som folkekirke. Et slik utvalg bør også reflektere over hva en biskop er og bør være i dagens folkekirke, dvs. hvilke krav som bør stilles til dem som ansettes i denne typen lederstillinger. Dette er et spørsmål som i bemerkelsesverdig liten grad er adressert ved bispeansettelser.

Departementet legger opp til at Kirkemøtet, som Den norske kirkes øverste organ, "treffer avgjørelser og opptre på vegne av Den norske kirke når det ikke er fastsatt i eller i medhold av lov at myndigheten er lagt til et annet organ" (Kirkeloven § 24). Dette innebærer blant annet at kirkens liturgi og liturgiske handlinger er underlagt Kirkemøtets myndighetsområde. Fakultetet vil hevde at det liturgiske ansvaret i siste instans bør ligge hos Bispemøtet. Dette vil på en bedre måte korrespondere med bispemøtets teologiske kompetanse og biskopenes kirkelige tilsynsansvar, men også hensynet til maktbalansen mellom forskjellige kirkelige organer vil tale for en slik løsning.

Kirkens arbeidsgiveransvar for prestene

Ved en virksomhetsoverdragelse vil Den norske kirke ved Kirkemøtet bli øverste arbeidsgiverinstans for prestene og de ansatte ved bispedømmekontorene og i Kirkerådssekretariatet. Når det gjelder etablering av arbeidsgiveransvar, vedtok Kirkemøtet i 2014 opprettelsen av et Arbeidsgiverutvalg for Den norske kirke, og at det skal forhandles fram en samarbeidsavtale med en arbeidsgiverorganisasjon, fortrinnsvis KA. På et senere tidspunkt i arbeidet med kirkeordningen vil Kirkemøtet ta endelig stilling til hvordan

arbeidsgiverorganiseringen skal utformes (KM 13/14). Vedtaket innebærer at Den norske kirke i framtiden skal ha én arbeidsgiverlinje, noe fakultetet støtter.

Med ny arbeidsgiver må det forhandles nye avtaler for de ansatte. Høringsforslaget legger opp til at dagens pensjonsordning gjennom Statens pensjonskasse videreføres i en overgangsperiode på tre år. Innen denne perioden må kirken velge pensjonsordning. Det vil være mulig å for kirken å søke Arbeids- og sosialdepartementet om varig medlemskap i SPK for prestene og de øvrige kirkelige medarbeiderne som i dag er ansatt i staten. Det blir også lagt opp til at AFP fortsetter som før inntil det blir inngått ny hovedtariffavtale innen tre år etter overdragelsen.

TF vil understreke viktigheten forutsigbarhet for de ansatte i denne omstillingsfasen. Det må sikres gode avtaler som angår arbeidsforhold og pensjonsordning. Fakultetet mener at gode ordninger for de ansatte er av stor betydning, ikke minst for rekrutteringen til presteyrket.

Vi overskuer i dag ikke alle konsekvensene en overdragelse av arbeidsgiveransvaret fra staten til kirken vil ha for arbeidstakernes økonomi og arbeidsforhold. Vi mener å merke en rådende usikkerhet blant prestene rundt disse spørsmålene. Den forholdsvis høye gjennomsnittsalderen for dagens prester – 60 % er over 50 år – gjør at dette kan få stor betydning. Ikke minst gjelder det de kompliserte forholdene rundt pensjon. Departementet medgir at en overdragelse vil innebære så store endringer i pensjonsordningene at det er umulig å si hva som er mest gunstig for den enkelte arbeidstaker.

Fakultetet vil anføre at kirken ikke er tjent med usikkerhet på dette området. Det utdannes per i dag for få prester til å dekke behovet. Ut fra dagens kandidatproduksjon ved de teologiske utdanningsinstitusjonene går vi en betydelig prestemangel i møte. Usikkerhet knyttet til avtaler og pensjonsordninger vil kunne bidra til å forsterke rekrutteringskrisen. Fakultetet frykter at det på grunn av denne typen usikkerhet ikke vil være attraktivt nok for unge mennesker å velge en karriere innenfor kirken. Dette vil imidlertid også kunne slå negativt ut for dem som vurderer presteyrket som en "second career".

Klagenemnd for Den norske kirke

Departementet går inn for å opprette et særskilt klageorgan for vedtak truffet av kirkelige instanser. Dette har sammenheng med utskillingen av de kirkelige virksomheter fra staten. Departementet (staten) kan dermed ikke lenger opptre som klageinstans. Den norske kirkes klagenemnd er tenkt å skulle behandle blant annet disiplinærsaker, hvor det må stilles strenge krav til rettssikkerheten. Dette mener departementet taler for at en egen nemnd opprettes for formålet. Fakultetet ser helt klart behovet for et slikt organ og støtter opprettelsen av det. Ut fra hensynet til rettssikkerheten støtter vi at biskopens vedtak vedrørende tap av presterettigheter kan påklages til klagenemnda.

TF mener imidlertid at ordlyden i forslaget til ny §27 om at "betydelig teologisk kompetanse" juridisk sett er for vagt, og at lovteksten bør presisere at minimum ett av medlemmene i nemnda skal være professor i teologi.