

Kulturdepartementet
postmottak@kud.dep.no

Deres ref.: 14/2218-

Vår ref.: 14-2552

Oslo, 1. november 2014

Høringsuttalelse om Staten og Den norske kirke – et tydelig skille

Human-Etisk Forbund vil benytte anledningen til nok en gang å berømme regjeringen for målet om at «Både samfunnet, kirken og staten er best tjent med et tydelig skille mellom kirke og stat.» (Sundvolden-erklæringen). Vi skulle gjerne sett at Kulturdepartementet (KUD) i større grad fulgte opp dette målet i det foreliggende høringsnotatet.

Generelt

Human-Etisk Forbund har lenge arbeidet for opphevelse av statskirkeordningen. Vårt hovedanliggende hva slags stat vi skal ha, ikke hvordan den fristilte kirken blir. Staten er for oss alle, kirken er primært for sine medlemmer.

Departementet omtaler sine forslag som «et tydelig skille mellom staten og kirken» (bl.a. i punkt 1.1.1). Dette står i kontrast til de faktiske lovendringene departementet foreslår, hvor det bl.a. kommer en rekke nye bestemmelser som skal regulere Den norske kirkes virke. Vi er likevel enige i at departementets forslag tar skritt i retning av et fremtidig, endelig skille.

Resultatet av endringene KUD presenterer i høringsnotatet er at Den norske kirke (Dnk) forblir et strengt lovregulert, statlig trossamfunn, selv om organisasjonsleddene i Dnk ikke lengre vil være statlige virksomheter (pga. den foreslåtte virksomhetsoverdragelsen).

På overordnet nivå er det en av forutsetningene KUD og regjeringen har valgt å legge til grunn for forslagene som skaper problemer: «Grunnlovsbestemmelsene om Den norske kirke skal ligge fast.» (pkt. 1.1.2). Det er ikke mulig å få til et endelig og fullstendig skille uten at tilknytningen mellom Dnk og staten tas ut av Grunnloven § 16.

Nye bestemmelser om Dnk

KUD foreslår en rekke nye bestemmelser som regulerer hvordan departementets tidligere myndighet over Dnk nå skal forvaltes av kirken selv. Departementet burde ha begrenset



seg til å foreslå endringer og strykninger som er nødvendige for å gi Dnk en rettslig selvstendig stilling.

Human-Etisk Forbund støtter Dnk, som tidligere har vedtatt at de som fritt trossamfunn i fremtiden selv må kunne bestemme sin organisasjonsstruktur (jf. Kirkemøtesak 8/07).

Vi etterlyser en grundigere vurdering fra departementet for hver av de foreslåtte nye bestemmelsene. Det er nødvendig å spørre: Kan det være opp til Dnk selv å bestemme hvordan dette forholdet skal løses? I de fleste tilfeller vil svaret være ja.

Med planlagt ikrafttredelse fra 2017 vil Dnk ha tid til å vedta egne regler dersom de ønsker å erstatte de ulike lovbestemmelsene som nå er foreslått strøket av KUD. Det samme gjelder for de paragrafene som vi i det følgende foreslår å stryke.

Ulike bestemmelser som foreslås strøket

For at Dnk skal få sin frihet er det nødvendig på sikt å avvikle alle særregler om Dnk i lovverket. Vi støtter derfor generelt alle departementets strykningsforslag (der disse ikke er foreslått erstattet av andre formuleringer). Vi vil derfor ikke kommentere KUDs rene strykningsforslag nærmere.

Human-Etisk Forbund støtter alle rene strykningsforslag i høringsnotatet.

2.2 Den norske kirke som trossamfunn

KUD skriver at «Trossamfunn er ikke en klart definert rettslig størrelse i Norge.» Dette er et argument for at KUD burde følge opp Ståsett-utvalgets forslag om ny lov for tilskudd til tros- og livssynssamfunn (NOU 2013: 1). Utvalgets forslag inneholder kriterier for å regnes som hhv. tros- og livssynssamfunn, og er formulert for også å passe Dnk.

2.6 Forslaget om en kirkelig forvaltningsreform

Human-Etisk Forbund har lenge arbeidet for at Dnk skal bli rettslig selvstendiggjort og utskilt fra staten, og er glade for at departementet beveger seg i denne retningen. Vi ser derimot ikke behovet for at «de kirkelige organers rettslige handleevne skal være fastlagt og avgrenset i lov» og at Dnk fortsatt skal være «en særlovregulert størrelse», slik KUD legger opp til. Dette gir Dnk både unødvendige begrensninger og en rettslig særstatus. (Se også våre kommentarer til pkt. 3.3.)

2.7. Veien videre

Departementet varsler at «en rekke av bestemmelsene i kirkeloven» kan oppheves fra og med 2020. Human-Etisk Forbund hilser denne utviklingen velkommen, selv om den går sakte. Vi finner det derfor gjennomgående unødvendig at de foreslåtte nye, detaljerte lovbestemmelsene nå må innarbeides for Dnk, samtidig som departementet varsler at de kun skal gjelde fra og med 2017 til og med 2019.

Vi er imidlertid positive til departementets omtale av videre planer om en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn, som i større grad vil gi Dnk frihet på linje med andre tros- og livssynssamfunn.



Fremtidig finansiering

Det er med interesse vi merker oss at departementet finner det naturlig frem mot 2020 å vurdere en form for medlemsfinansiering av Dnk (2.7). Human-Etisk Forbund ønsker velkommen en debatt om hvordan medlemmene i tros- og livssynssamfunn for fremtiden bør ta et større ansvar for å selv finansiere sine organisasjoner.

En mulighet staten har til å stimulere en slik utvikling er kun å gi økonomiske tilskudd på bakgrunn av antall medlemmer som kan dokumentere innbetalt medlemsavgift. En kontingentordning vil også være en effektiv måte å rydde opp i Dnks medlemsregister.

Dagens finansieringsordning for Dnk og andre tros- og livssynssamfunn er sikkert grei for en rik stat, men tynger allerede i dag de kommunale budsjettene. De kompensatoriske bevilgningene til andre tros- og livssynssamfunn har hatt en sterk vekst de siste 10 årene. Årsaken er at Dnk stadig får færre medlemmer å dele sine økte bevilgninger på, noe som gjør at tilskuddet pr. medlem stiger. Samtidig får tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk stadig flere medlemmer å motta tilskudd for. Resultatet er en vekst i offentlige tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Dnk som ligger langt over alminnelig lønns- og prisvekst.¹ I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2015 er økningen i tilskudd til tros- og livssynssamfunn hele 18 % (kapittel 310, post 60).

Se gjerne vår høringsuttalelse til Stålsett-utvalgets NOU (2013: 2) for mer om vår prinsipielle holdning angående offentlige tilskudd til tros- og livssynssamfunns virksomhet (s. 4).²

3.3. Den norske kirke som rettssubjekt

Departementet presenterer et sirkelargument som begrunnelse for at Dnk bør være «en særlovregulert størrelse». Begrunnelsen er at departementet mener norsk lovgiving «ikke har rettslige størrelser (...) som kirken uten videre kan identifiseres eller sammenliknes med». Kunne departementet i denne sammenheng sammenligne Dnk rettslig med andre trossamfunn, f.eks. Den katolske kirke i Norge?

KUD finner det ikke naturlig at Dnks organer etter de foreslåtte endringene skal regnes som forvaltningsorganer etter forvaltningslovens § 1. KUD velger likevel å beholde bestemmelsen i kirkeloven om at forvaltningsloven og offentlighetsloven skal gjelde for Dnk, og begrunnelsen er at dette allerede står i kirkeloven § 38. Det er en pussig argumentasjon i et høringsnotat som nettopp vurderer hvilke lovendringer som bør gjøres for å skille Dnk og staten «tydelig» fra hverandre.

Bakgrunnen for kirkeloven § 38 er at kirken var del av statsforvaltningen. Når departementet nå foreslår å avvikle dette, faller også begrunnelsen for å ha en særskilt

¹ http://fritanke.no/index.php?page=vis_nyhet&NyhetID=9338

² <http://www.regjeringen.no/pages/38227170/20HumanEtiskForbundmedmerknader.pdf>



tilknytning mellom Dnk og disse lovene, jf. forvaltningslovens og offentlighetslovens egne virkeområder og definisjoner.

Human-Etisk Forbund foreslår at kirkeloven § 38 oppheves.

3.4 Kirkemøtet

Departementet spør om det er «nødvendig at Kirkemøtet har konkret lovhjemmel til å vedta for eksempel retningsgivende planer og programmer for kirkelig virksomhet». Svaret er nei, men problemstillingen illustrerer hvordan departementet gjør dette vanskeligere enn det er.

I sitt forslag til nye bestemmelser for Kirkemøtet (§ 24) er det noe som strykes og annet som skrives inn. Når KUD foreslår å ta inn nye bestemmelser gjør de det vanskelig å forstå hva en strykning betyr. Betyr det at det som strykes ikke lenger er lov fordi det ikke lenger eksplisitt er nevnt (f.eks. å oppnevne utvalg)? Har kirkemøtet kun den myndigheten lovteksten gir dem? Hvis ikke, hvorfor er det da nødvendig å spesifisere i lov enkelte oppgaver de har?

Det hele kompliseres når de opplistede oppgavene a) - e) i følge forslaget uansett kan delegeres. Hvorfor er det da nødvendig å lovfeste at det er Kirkemøtets oppgaver? Vår konklusjon blir at hele paragrafen kan strykes, siden departementets uttalte mål er å tydeliggjøre kirkens selvstendighet fra staten. Det må være opp til Dnk selv å definere sitt øverste organs myndighet.

Human-Etisk Forbund foreslår at kirkeloven § 24 oppheves.

Human-Etisk Forbund ser heller ingen grunn for at departementet skal utforme habilitetsregler for Kirkemøtet, slik KUD vurderer. Dersom Kirkemøtet ser behov for slike regler, har de selv anledning til å vedta dem for å regulere sitt eget organ.

3.5. Kirkerådet

Kirkerådets sammensetning og myndighet kan bestemmes av Kirkemøtet, som per i dag oppnevner organet. De tre foreslåtte nye leddene i § 25 er unødvendig og trenger ikke å bli innført.

Human-Etisk Forbund foreslår at kirkeloven § 25 oppheves.

3.6 Bispedømmerådet

Departementet foreslår å innføre en ny bestemmelse om at Kirkerådet og Kirkemøtet kan pålegge Bispedømmerådene oppgaver. Det skulle ikke være nødvendig med lovhjemmel for at Kirkerådet skal ha adgang til å delegerer til underliggende organisasjonsledd. Forslaget er overflødig.

Human-Etisk Forbund foreslår at hele det foreslåtte leddet i § 23 om delegasjon og oppgaver strykes.



4. Den norske kirke som arbeidsgiver

Human-Etisk Forbund ønsker velkommen en situasjon hvor Dnk kan være arbeidsgiver for sine egne ansatte – og at disse samtidig ikke lengre skal være statstjenestemenn. Dette er et viktig skritt i retning av å gi Dnk frihet fra staten – og staten frihet fra kirken. Når Dnk ikke lengre er en statlig virksomhet er det ikke nødvendig å innføre en ny lovbestemmelse som gir Dnk mulighet til å bli med i en arbeidsgiverorganisasjon og inngå tariffavtale (pkt. 4.3). Den frie kirken må ha frihet til å inngå slike avtaler selv om ikke er eksplisitt uttrykt med en lovhjemmel.

Human-Etisk Forbund foreslår å fjerne det foreslåtte leddet om arbeidsgiverorganisasjon og tariffavtale i § 24.

5. Spørsmålet om særskilt lovregulering av prestenes og biskopenes tjeneste

Det er med undring vi registrerer KUDs forslag om å lovfeste en nedre grense for prestedetthet i landet (pkt. 5.2.1). Vår oppfatning er at Dnk, som andre organisasjoner og tjenestetilbydere, må regulere sin virksomhet etter den etterspørsel de opplever. Vi har tillit til at Dnk selv etter beste evne vil sørge for at kirker, menigheter og medlemmer får god betjening.

KUD foreslår liknende bestemmelser for proster og biskoper (pkt. 5.3). Vi legger til grunn at Dnk selv vil sørge for at det blir en biskop i hvert bispedømme, selv uten lovfesting.

Human-Etisk Forbund foreslår å fjerne det foreslåtte leddet om prester, proster og biskoper i § 2.

5.2.2 Prestetjenestens uavhengighet

Departementet foreslår en ny lovfesting av prestenes faglige uavhengighet, etter modell av helseforetaksloven. Hvis det har vært behov for en slik særskilt rettighetsfesting for prester, var det kanskje mer aktuelt den gang Dnk var styrt fullt og helt av staten? Å innføre en slik bestemmelse nå er ikke med på å skille stat og kirke.

Human-Etisk Forbund foreslår å fjerne det foreslåtte leddet om prestatjeneste i § 34.

6.7 Klagenemd for Den norske kirke

Det bør være opp til kirken selv hvordan den organiserer eventuelle klager. Human-Etisk Forbund kan ikke se at dette trenger en lovbestemmelse som helt ned på et detaljnivå bestemmer hva slags fagkompetanse nemdas leder må ha. Dette forslaget er å gå i motsatt retning av et tydeligere skille mellom stat og kirke.

Human-Etisk Forbund anbefaler ikke lovfesting av en klagenemd for Dnk, slik dette er utformet i forslag til formuleringer i §§ 27, 29 og 38.



7. Andre forslag

Kirkelig manntall (pkt. 7.3), soknets organer (pkt. 7.4) og kategorialmenigheter (pkt. 7.5) trenger ingen lovhjemmel. Myndigheten til å organisere dette tilfaller naturlig det nye rettssubjektet.

Human-Etisk Forbund foreslår at leddene som er foreslått endret i §§ 4, 11 og 2 strykes helt.

7.2. Kirkebokføring og medlemsregistrering

Vi er enig i departementets forslag om at Dnk selv bør ha myndigheten til å bestemme hvordan inn- og utmelding skal foregå, men vi vil legge til at dette må skje innenfor rammene av felles regler for tros- og livssynssamfunn. Vi ser derfor frem til en felles lov med like regler for registrering og telling av medlemmer og tilhørige, jf. lovforslaget fra Stålnett-utvalget.

7.6 Bestemmelser om kirkebygg

Kommunalt finansieringsansvar er departementets begrunnelse for å beholde et ledd i § 2 om at det trengs godkjenning fra departementet for å oppføre, ombygge, utvide og nedlegge kirker – men den begrunnelsen er vel heller et argument for at godkjenning må være kommunens ansvar? (Denne problemstillingen, sammen med at opprettelse av nye sogn trenger godkjenning av Kongen, illustrerer hvorfor det er problematisk at stat og kommune sitter med det fulle finansieringsansvaret for Dnk.)

Vi merker oss paradokset i at departementet samtidig som de foreslår å beholde kravet om departemental godkjenning av kirkeendringer vil lovfeste gjeldende praksis med å overlate denne myndigheten til bispedømmerrådet. Dette viser oss at paragrafen allerede i dag er overflødig og myndigheten plassert i Dnks bispedømmer.

Human-Etisk Forbund foreslår at leddet om kirkelig inndeling som er foreslått endret i § 2 strykes helt.

Human-Etisk Forbund foreslår at § 21 opphører i sin helhet.

7.7 Den norske kirkes lærenemd

I dette tilfellet ser departementet at Dnk selv kan organisere sin egen lærenemd uten særskilt hjemmel i lov.

Human-Etisk Forbund støtter forslaget om opphevelse av § 27.

Departementet viser også til siste ledd i § 38 (om KUDs saksbehandling av den evangelisk-lutherske lære) som ble innført fra 2012 og nå foreslås avvirket, etter 2,5 år. Det er et godt eksempel på en unødvendig paragraf i kirkeloven.



Mange av de nye paragrafene som departementet i denne omgang foreslår å skrive inn i kirkeloven vil, i den videre prosessen departementet har skissert, om få år vil bli tatt ut igjen. Dette er gode eksempel på unødvendig byråkrati.

Human-Etisk Forbund støtter forslaget om opphevelse av siste ledd i § 38.

8. Kirkens finansiering

Vi viser til vårt prinsipielle standpunkt om offentlig finansiering av tros- og livssynssamfunn innledningsvis.

KUD skriver at «Statens økonomiske ansvar overfor kirken er ikke lovregulert». Vi skulle gjerne sett at KUD utdypet sitt syn på dette i lys av Grunnlovens bestemmelser om statlig understøttelse av Dnk som «Norges Folkekirke», jf. § 16. (Samtidig registrerer vi at departementet nå foreslår å lovfeste dette ansvaret i kirkeloven, noe vi kommenterer under punkt 9.5.)

8.2 Opplysningsvesenets Fond

(Se pkt 9.7.2.)

9.2 Omlegging til rammetilskudd

Human-Etisk Forbund støtter forslaget om at de statlige bevilgningene til kirken legges om til å være tilskuddsbaserte. Da nærmer kirken seg tilskuddsmodellen som andre tros- og livssynssamfunn har. Dette kan gjøre det lettere å finne en felles ordning i fremtiden.

Vi merker oss at KUD i høringsnotatet har identifisert nye områder hvor Dnk får statlige gratis tjenester, utover det Stålsett-utvalget (NOU 2013: 1) fant. Human-Etisk Forbund forventer at disse tjenestene prises og inkluderes i KUDs årlige beregning av tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn, som skal kompensere for statens utgifter til Dnk.

9.4.2. Sjømannskirken – Den norske kirke i utlandet

KUD vil beholde forvaltning av statstilskuddet til Sjømannskirken, heller enn å gi det som en del av rammetilskuddet til Dnk. Vi minner om at statstilskuddet til Sjømannskirken per i dag er tatt med i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn, og ber departementet sikre at det fortsetter slik.

9.4.3 Vilkår for bruken (av tilskudd)

«Staten vil fortsatt angi mål for bevilgningene» til Dnk, skriver KUD. Vi merker oss ønsket KUD uttrykker om at den «frie» kirken skal målstyres på linje med statsetater, med tilhørende resultatrapportering. Dette rimer dårlig med ønsket om en kirke skilt tydelig fra staten.

Vi mener en bedre løsning, frem til en felles ordning for alle tros- og livssynssamfunn kommer på plass, hadde vært å gjøre bevilgningen til Dnk formålsstyrt. KUD kunne basert formålene på prinsippene fra Stålsett-utvalget om offentlig finansiering (NOU 2013: 1, prinsipp 4, 5, og 7).



9.5 Statens økonomiske ansvar for Dnk

KUD ønsker å lovfeste statens økonomiske ansvar for nasjonale og regionale ledd av Dnk (ny § 22). Når man etter KUDs mening har klart seg uten en slik bestemmelse frem til nå, ser vi ingen grunn til at det bør innføres nå. Spørsmålet bør heller vurderes i sammenheng med den varslede helhetlige loven om tros- og livssynssamfunn.

Human-Etisk Forbund støtter ikke forslaget om ny § 22.

9.7.2 Opplysningsvesenets fond

Verdiene i Opplysningsvesenets fond har sin opprinnelse i en tid da det ikke var religionsfrihet i landet. Human-Etisk Forbund mener derfor at fondet tilhører det norske folk. Fondet og bruken av det ble etablert i en tid da Dnk nærmest var enerådende. Det er ikke lenger tilfellet, og en av de store ulikhetene på livssynsfeltet er nå forskjellen i tilgang på lokaler til markering av livsfaseriter som gravferd.

Ved et skille mellom stat og kirke må det foretas et samlet booppgjør og makeskifte i tråd med det mindretallet i Gjønnes-utvalget (NOU 2006: 2) skisserer. Inntil et slikt endelig oppgjør finner sted vil Human-Etisk Forbund arbeide for at den årlige avkastningen fra Ovf ikke bare benyttes til å ivareta Dnks behov, men alle borgeres og samfunnets behov for livssynsåpne seremonilokaler og -rom.

Dette vil være en god måte å følge opp siste punkt i kirkeforliket av 2008, om felles seremonirom. Human-Etisk Forbund vet at kommunene har mange lovpålagte oppgaver å ivareta og at man ikke vil komme i mål med flere seremonirom dersom det ikke stilles nye midler til rådighet.

Departementet opplyser at de for tiden foretar en vurdering av hvordan Ovf skal være tilknyttet staten. Vi beklager at KUD likevel ikke i denne sammenheng vil vurdere hvem, staten eller Dnk, som har eiendomsretten til Ovf.

9.9 Svalbard kirke

KUD foreslår at bevilgningene til Svalbard kirke og sokn beholdes på departementets hender pga. beredskapen på øya, men omgjøres til et øremerket tilskudd til Dnk. Vi legger til grunn at bevilgningen utløser kompensatoriske tilskudd for andre tros- og livssynssamfunn.

10 Kirkemøtet som tilskuddsmottaker

Et av statens oppsatte mål er at «Dnk skal ha en oppslutning som bekrefter dens karakter som folkekirke.» Oppslutning i andel Dnk-medlemmer i befolkningen faller med mer enn 1 prosentpoeng i året – samtidig med en nedgang i faktisk medlemstall. Per 1. januar i år er oppslutningen på 74,9 %.

Vi ber i denne sammenheng KUD vurdere hva de anser som for lav oppslutning til at det nevnte målet oppfylles.



11 Økonomiforvaltningen

KUD antar at Kirkerådets myndighet må lovfestes fordi det innskrenker Kirkemøtets myndighet (pkt. 11.1). Alternativet er å ikke lovfeste, og at Kirkemøtet selv delegerer ansvar til Kirkerådet.

KUD ønsker en lovfesting av at Dnk skal følge regnskapsloven og bokføringsloven (11.4). Det er dette som allerede gjelder for øvrige tros- og livssynssamfunn, jf. regnskapsloven § 1-2, punkt 9 og bokføringsloven § 2. Disse lovenes bestemmelser vil etter vår vurdering også gjelde Dnks virksomhet når den er fristilt fra staten.

Human-Etisk Forbund støtter ikke forslaget til økonomibestemmelser i § 25.

15.3 Egenkapitalbehovet for en selvstendiggjort kirke

Departementet nevner uforutsette pensjonsutgifter som et eksempel på kostnadsrisiko som *ikke* skal begrunne at Dnk får ekstra stor egenkapital ved utskillelse fra staten (punkt.15.3.3). I neste avsnitt mener departementet at «plutselige økninger i pensjonsforpliktelser» er et argument for at Dnk skal få en større sum «midler til omstilling» som kontanttilskudd i forbindelse med utskillingen (15.3.4).

Vi ser ingen sammenheng i departementets argumentasjon her. Mener, eller mener ikke, departementet at kirkens eventuelle økninger i fremtidige pensjonsutgifter er et argument for at kirken får ekstra midler til dette på utskillestidspunktet?

16 Merverdiavgift

Ståsett-utvalget mener Dnk bør inn i mva-kompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Departementet avviser dette fordi det reiser «mer omfattende spørsmål om kirkens forhold til frivillighetssektoren» (pkt. 16.4). Vi savner at departementet presenterer hvilke spørsmål de mener dette reiser, og deretter søker svar på disse spørsmålene.

Vi vil samtidig peke på at Kirkerådet allerede er medlem i Frivillighet Norge.

Human-Etisk Forbund ønsker at Dnk skal nyte godt av samme mva-kompensasjonsordning som øvrige tros- og livssynssamfunn og frivillige organisasjoner.

19. Økonomiske og administrative konsekvenser

Virksomhetsoverdragelsen flytter en mengde oppgaver fra departementet og andre offentlige instanser til Dnk (særlig Kirkerådet). Likevel skriver KUD ikke noe om hvilke konsekvenser forslagene har for departementet selv, f.eks. om det vil være naturlig at enkelte stillinger og relaterte bevilgninger flyttes fra KUD til Kirkerådet.

Avsluttende bemerkninger

Human-Etisk Forbund er svært bekymret for at departementet gjennom detaljerte forslag om regulering av Dnks organer og virksomheter legger seg på en linje som vanskeliggjør



prosessen med skille mellom staten og Dnk. Forslagene i høringsnotatet gjør at vi blir sittende med spørsmålet om det egentlig er behov for at Dnk skal være eget rettssubjekt når den likevel ikke får frihet til å være herre i eget hus?

Vi ønsker å bidra til at regjeringens mål om skille mellom staten og Dnk gjennomføres så raskt som mulig. Dnk kan og må etableres som eget rettssubjekt og få nyte friheter og rettigheter på linje med landets andre tros- og livssynssamfunn.

Vennlig hilsen


Kristin Mile
generalsekretær