

# Kirkerådets høringsuttalelse til *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*

Behandlet av Kirkerådet i sak KR 37/14, ferdigstilt 16. oktober 2014

## **Innledning**

Kirkerådet viser til høringsnotatet *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*. Kirkerådet vil uttrykke tilfredshet med at Kirkemøtets vedtak fra april 2013 i sak KM 5/13 med dette følges opp. Kirkerådet vil i denne høringsuttalelsen nøye seg med å uttale seg om noen overordnede momenter. Departementet tar sikte på å utarbeide et revidert høringsdokument for behandling i Kirkemøtet i april 2015. Kirkerådet vil på bakgrunn av oppsummeringen av høringsrunden og det reviderte høringsdokumentet fra departementet få saken tilbake til ny behandling, og vil fremme forslag til en mer detaljert høringsuttalelse for Kirkemøtet i april 2015.

## **Grunnleggende premisser**

Departementet legger opp til en skrittvis utvikling av kirkeordningen. De endringene i kirkeloven som nå foreslås, er et første skritt hvor Kirkemøtets vedtak i april 2013 følges opp. Departementet varsler at mer omfattende endringer i lovgivningen for kirken vil bli tatt opp i sammenheng med utarbeidelsen av en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn. Kirkerådet merker seg at de kirkelige organers kompetanse med de foreslåtte endringene fortsatt vil være regulert i lov, og at Den norske kirke fortsatt «vil være en særlovregulert størrelse der de kirkelige organenes rettslige handleevne vil være fastlagt og avgrenset i loven» (høringsnotatet side 19). Departementet understreker samtidig at det er lagt vekt på at

«de foreslåtte endringene skal åpne for en videre utvikling mot rammelovgivning for Den norske kirke, der færre bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig myndighetsutøvelse og rettslig handleevne fastsettes i statens lovgivning om kirken» (høringsnotatet side 19).

Kirkerådet er enig i at hensynet til kontinuitet tilsier en skrittvis utvikling av kirkeordningen, og støtter hovedinnholdet og retningen i høringsnotatet. De foreslåtte endringene bidrar i hovedsak til den utviklingen av Den norske kirke som Kirkemøtet og Kirkerådet ønsker og har trukket opp linjene for på kirkens side. Kirkerådet understreker at løsningene fremsatt i høringsnotatet har en midlertidig karakter. Både staten og kirken har i sine planer en fase to som mer endelig skal fastlegge en rekke forhold. Kirkerådet understreker at høringsuttalelsen blir gitt under den forutsetning at prosessen videreføres med en rammelov som muliggjør økt indre selvstyre for Den norske kirke i henhold til Kirkemøtets vedtak fra 2013.

## **Den norske kirkes rettslige handleevne (kapittel 3.1–3.3)**

Kirkelig inndeling og betjening, jf departementets forslag til § 2 i kirkeloven, omtales i dette dokument på side 6.

Reformforslagets hovedformål er å innfri anmodningen i nevnte sak KM 5/13 om å opprette *et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke* som kan få overdratt de i dag statlige virksomheter og ansatte. I innledningen side 10 omtaler departementet forslaget slik:

«Forslaget til lovendringene gjør kirken rettslig selvstendig. Med dette menes at det dannes et eget rettssubjekt for Den norske kirke som kan opptre og handle på et selvstendig rettslig grunnlag. Det nye rettssubjektet vil etter forslaget omfatte de kirkelige virksomhetene og organene som i dag er en del av staten, dvs. prestedtjenesten, biskopene, bispedømmerådene, Kirkerådet og Bispemøtet, som dermed ikke lenger vil være statlige virksomheter.»

Dette er helt i tråd med Kirkemøtets anmodning; se gjengivelsen av denne i høringsnotatet side 8–9. På side 21 skriver departementet at

«Departementet har forstått Kirkemøtets vedtak fra 2013 som en anmodning om at det opprettes *ett* rettssubjekt, med den virkningen at kirkens nasjonale og regionale organer skal være instanser som etter nærmere bestemmelser opptrer på dette ene rettssubjektets vegne. Det er altså ikke sett som aktuelt for eksempel å foreslå bispedømmene som egne rettssubjekter.»

Kirkerådet er enig også i denne forståelsen av Kirkemøtets vedtak. I dette ligger samtidig at Kirkerådet er enig med departementets overordnede tilnærming omtalt på side 22 med å utforme det nasjonale rettssubjektet etter mønster av den lokale kirke: Den norske kirke er det nye *rettssubjektet* i og med den beskrivelsen som i § 2 gis av den rettslige handleevne. Kirkemøtet som *organ* opptrer på dette rettssubjektets vegne når ikke annet fremgår uttrykkelig i lov, jf. side 22 og utkastet til ny § 24 fjerde ledd. Også Kirkerådet blir organ for rettssubjektet ved at det etter forslaget i § 25 blir «det utøvende organet for Kirkemøtet og dermed for rettssubjektet», jf. høringsnotatet side 26. Tilsvarende vil bispedømmerådene bli organer for det nye rettssubjektet; se høringsnotatet side 26–27 og forslaget til ny § 23 fjerde ledd, jf. § 24 siste ledd.

Videre er Kirkerådet enig med departementet i at en forutsetning for reformen skal være at «soknenes rettslige selvstendighet skal videreføres», jf. høringsnotatet side 9. Se tilsvarende side 22 om at det «er lagt til grunn at soknets nåværende rettslige selvstendighet skal videreføres, og at de begrensninger i denne som gjelder i dag, ikke blir utvidet».

Denne delen av høringsnotatet munner ut i forslaget i pkt. 3.3. Problemstillingen som der søkes gitt en løsning på, er hva som skal være det rettslige forholdet mellom det nye nasjonale rettssubjektet på den ene siden og de mange soknene på den annen – altså hvordan soknene, som grunnenheten i den kirkelige organiseringen, skal forholde seg til kirken på et nasjonalt og regionalt plan. Innbakt i denne problemstillingen ligger også det særskilte spørsmålet om hva som skal være betydningen av *navnet* Den norske kirke, jf. høringsnotatet side 10 og 23. Problemstillingen er av stor prinsipiell betydning.

Flere steder i høringsnotatet omtaler departementet en reformfase to, og det kan synes som om også ovennevnte problemstilling er ment å bli gjenstand for mulige endringer om relativt få år. Se for eksempel side 24 i notatet, der det heter at «forholdet mellom soknene og Kirkemøtets myndighet bør vurderes i en senere fase». Kirkerådet mener det er viktig allerede i denne reformfase å velge en løsning på ovennevnte problemstilling som er egnet til å ivareta også de fremtidige behov. Kirkerådet ber

departementet vurdere om løsningen på dette punkt er av så prinsipielt viktig karakter at den ikke bør være gjenstand for stadige endringer.

Departementet har vurdert ulike tilnærminger til problemstillingen, jf. høringsnotatet side 22. Enkelt sagt går departementets forslag ut på at soknene er uløselig knyttet til Den norske kirke i betydningen trossamfunnet Den norske kirke – men uten at soknene *inngår i eller er del av* det nasjonale rettssubjektet. Det er denne løsningen som er grunnen til at *begrepet* Den norske kirke med departementets forslag får et flertydig innhold.

Begrepet vil med departementets forslag for det første – som i dag – bety «kirken som helhet, dvs. trossamfunnet Den norske kirke» (høringsnotatet side 23), «hvor soknene (kirkens menigheter) er inkludert» (høringsnotatet side 10). For det annet vil begrepet med forslaget *også* bety det nye rettssubjektet ved samme navn.

Flertydigheten er en pedagogisk utfordring. Samtidig kan språklige bilder også forme vår virkelighetsforståelse. Kirkerådet mener det bør være et mål at begrepet Den norske kirke i lovgivningen fortsatt skal være forbeholdt kirken i vid forstand – hele kirken – uten å trekke opp et *skille mot* trossamfunnet Den norske kirke. Tvert imot bør trossamfunnsdimensjonen og dermed også soknene være *omfattet av den nye rettslige størrelsen* og inngå i navnet for denne. Dette er en god løsning også fordi trossamfunnsdimensjonen ved Den norske kirke bør tre klarere frem når skillet mellom stat og kirke blir tydeligere.

En måte å gi et rettslig uttrykk for forholdet mellom soknene og det nye rettssubjektet, kan være denne:

*Soknet er den grunnleggende enhet i Den norske kirke og kan ikke løses fra denne.*

*Den norske kirke har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtaler med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.*

*Ved siden av soknets organer, har Den norske kirke nasjonale og regionale organer.*

*Den norske kirkes nasjonale og regionale organer kan ikke gripe inn i saker der soknets organer er tillagt oppgaver i lov eller i medhold av lov.*

*Som enheter innenfor Den norske kirke har hvert enkelt sokn den samme rettslige stillingen som Den norske kirke har etter bestemmelsen ovenfor.*

Kirkerådet støtter departementet i forslaget side 22 om ikke å utstyre kirkens nasjonale og regionale organer med en alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor soknets organer. Kirkerådet kan heller ikke se at den alternative lovtteksten rett ovenfor i kursiv vil etablere noen alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor soknene. Kirkerådet viser således til at *soknene som offentligrettslige størrelser i dag er knyttet til rettssubjektet staten*, men uten at soknenes organer er undergitt noen alminnelig organisasjons- og

instruksjonsmyndighet fra staten. Nest siste ledd i lovtekstforslaget rett ovenfor er ment å bidra til å tydeliggjøre soknets selvstendighet innenfor deres sfære. Teksten er inspirert av den svenske kirkeloven § 6 andre ledd om Kyrkomötets stilling vis-à-vis församlingen og stiftet med sine positivt tildelte oppgaver. Dette er gjentatt i kirkeordningen kapittel 10 § 1 andre ledd. Se tilsvarende i forslaget til § 5 annet ledd i en tenkt ny kirkelov i Andreas Aarflot og John Egil Bergem, *Mot en selvstendig folkekirke*, 2007, side 152. Kirkerådet ber departementet vurdere et slikt alternativ.

Den særskilte hjemmelen Kongen og departementet i dag har i lovens §§ 9 siste ledd og 14 siste ledd til å pålegge soknets organer oppgaver, har ikke vært benyttet. Departementet foreslår at denne særskilte delegasjonsbestemmelsen skal oppheves og ikke bli overført til Kirkemøtet, jf. høringsnotatet side 24–25. Kirkerådet er enig i at departementets forslag, i den fasen det her er snakk om, er en god løsning. Soknenes rettslige selvstendighet vil da formelt sett bli styrket.

Kirkerådet er som nevnt negativ til at relasjonen mellom soknene og det nasjonale rettssubjektet senere skal måtte redefineres. Kirkerådet stiller samtidig spørsmål ved om departementets forslag vil være egnet til å fange opp det behov for fleksibilitet Kirkemøtet senere vil trenge ved utformingen av kirkeordningen. Herunder spør Kirkerådet om departementets forslag – hvis det blir vedtatt og ikke skal endres i neste fase av reformen – snevrer inn handlingsrommet Kirkemøtet har til å vedta de ønskede ordninger. Dette kan igjen utløse et behov for nye, spesifikke lovbestemmelser til blant annet å hjemle oppgavefordelingen innen kirken. Det er lite forenelig med intensjonen om en *kortfattet* rammelov i neste fase av reformprosessen.

Når et nasjonalt rettssubjekt nå blir etablert, ber Kirkerådet departementet vurdere å gi Kirkemøtet en hjemmel til å kunne godkjenne forsøk med enhetlig ledelse på bispedømme- eller fellestrådsnivå.

### **Kirkemøtets myndighet (kapittel 3.4, 7.7 og 7.8)**

Når Den norske kirke nå blir rettslig selvstendiggjort, mener Kirkerådet det er naturlig at staten kun på særskilt begrunnede områder regulerer kirkens indre organisasjonsstruktur. Kirkemøtet har tidligere uttalt at Den norske kirke som trossamfunn må kunne fastsette sin organisasjonsstruktur (KM 8/07). Departementets foreslår at Kirkemøtet får en alminnelig adgang til å delegerer myndighet til Den norske kirkes nasjonale og regionale organer (høringsnotatet kapittel 3.4). Dermed vil Kirkemøtet stå fri til selv å bestemme myndighets- og oppgavefordelingen på ulike organer for rettssubjektet Den norske kirke. Kirkerådet mener dette er et viktig skritt i retning av at Den norske kirke selv fastsetter sin organisasjonsstruktur.

«Med Kirkemøtet som øverste organ for det foreslåtte nye rettssubjektet for kirken, mener departementet det er Kirkemøtet som bør få myndigheten til å organisere preste-tjenesten, treffe bestemmelse om hvordan arbeidsgivermyndigheten overfor prestene skal ivaretas og hvilke organer for det nye rettssubjektet som skal ha ansvaret for de ulike arbeidsgiverfunksjonene. Lovgrunnlaget for Kirkemøtets myndighet som arbeidsgiver vil være lovbestemmelsen om Kirkemøtets alminnelige kompetanse» (høringsnotatet side 29).

Kirkerådet deler departementets vurdering ovenfor, og slutter seg til dette forslaget. Som et ledd i forberedelsen til en virksomhetsoverdragelse, ser Kirkerådet behov for at arbeidsgivermyndigheten blir tydelig tegnet ut. Kirkerådet vil derfor ta initiativ til at Kirkemøtet gjør vedtak om fordeling av arbeidsgiverfunksjoner i april 2016.

Kirkerådet støtter videre at det ikke lenger er behov for å lovregulere Den norske kirkes lærenemnd eller frivillige prostiråd og prostimøter (høringsnotatet kapittel 7.7 og 7.8). Kirkerådet viser samtidig til at Kirkemøtet selv kan vedta ordninger for å videreføre disse i kraft av den foreslåtte negativt avgrensede kompetansen lagt til Kirkemøtet, jf. forslag til ny § 24 fjerde ledd.

#### **Habilitetsregler for Kirkemøtet og andre kirkelige organer (kapittel 3.4)**

Kirkerådet har vurdert hvorvidt det er ønskelig å få klarere habilitetsregler for medlemmene av Kirkemøtet. Kirkerådet legger til grunn at medlemmene av Kirkemøtet og Kirkerådet ikke vil anses som inhabile i budsjettfordelingen bispedømmene imellom, ettersom medlemmene av Kirkemøtet også er medlemmer av bispedømmerådene med ansvar for å ivareta bispedømmenes interesser. Høringsnotatets forslag gir Kirkemøtet ansvar for mange penger, og Kirkemøtets medlemmer vil kunne bli utsatt for omfattende lobbyvirksomhet. Sitter medlemmer i Kirkemøtet også i styret eller ledende posisjoner i organisasjoner som søker tilskudd eller på annen måte er part i sak, kan det være egnet til å svekke tilliten til Kirkemøtet. Kirkerådet mener at de gjeldende habilitetsreglene i forvaltningsloven og kirkeloven bør videreføres som i dag i denne lovreformfasen, uten ytterligere særregler.

#### **Kirkerådets sammensetning og ansvar (kapittel 3.5)**

Departementet mener det kan være behov for mer åpne bestemmelser om Kirkerådets sammensetning og valg, herunder regler om valg og funksjonstid (høringsnotatet kapittel 3.5). Kirkemøtet har ved flere anledninger behandlet regler for valg av Kirkeråd, sist i sak KM 4/14. Kirkerådet viser til kirkemøtekomiteens merknader ved den siste behandlingen:

«[Komiteen] erkjenner at det er vanskelig å forene alle de krav til fordeling av plasser i Kirkerådet som kirkeloven forutsetter. Komiteen har vurdert om det er mulig å ta dette opp i den forestående gjennomgang av kirkeloven, slik at dette kan endres før valg av nytt Kirkeråd i 2016. Komiteen finner ikke dette realistisk da stortingsbehandlingen trolig vil skje etter Kirkemøtet 2016. Komiteen mener likevel det bør vurderes å oppheve disse kravene i kirkeloven i den kommende forvaltningsreformen, slik at Kirkemøtet har fleksibilitet og økt handlefrihet for valget av Kirkeråd i 2020» (KM 4/14).

Sammensetting og valg av Kirkerådet er spørsmål som Kirkerådet mener at hører naturlig inn under trossamfunnet Den norske kirkes egen organiseringsmyndighet. Departementet peker på at lovendringen åpner for at Kirkemøtet kan fastsette regler som innebærer at Kirkerådet ansvarliggjøres overfor Kirkemøtet som en form for styre som kan skiftes ut i funksjonstiden. Kirkerådet mener at når Kirkerådets økonomiske ansvar for Kirkemøtets budsjett- og økonomioppfølging foreslås lovfestet, vil det være grunner som taler for at Kirkemøtet bør kunne holde Kirkerådet ansvarlig. Kirkerådet støtter derfor dette forslaget.

### **Bispedømmerådene (kapittel 3.6)**

Departementet foreslår at bispedømmerådet fortsatt skal være et lovfestet organ, blant annet fordi Kirkemøtet er sammensatt av de valgte bispedømmerådene, se høringsnotatet side 21. Departementet foreslår imidlertid at Kirkemøtet, nærmest fullt ut, får myndighet til å beslutte hva bispedømmerådet skal ha av oppgaver og myndighet. At Kirkemøtet, som Den norske kirkes øverste representative organ, skal kunne bestemme bispedømmerådets myndighet og oppgaver er i tråd med Kirkemøtets intensjon om at Den norske kirke selv må kunne organisere sin virksomhet (KM 8/07). Kirkerådet støtter derfor forslaget.

Departementet foreslår videre at Kirkerådet også skal kunne delegere myndighet og legge oppgaver til bispedømmerådene, noe departementet understreker at i så fall vil bety at bispedømmerådene generelt blir underordnet Kirkerådet. Fordi bispedømmerådene medlemmer utgjør Kirkemøtet, som igjen er overordnet Kirkerådet, mener Kirkerådet dette ikke er prinsipielt problematisk. Kirkerådet mener det er fornuftig at også Kirkerådet skal kunne ha en slik delegasjonsmyndighet.

Kirkerådet har merket seg at departementet foreslår at bispedømmerådet kan påta seg oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsrådet eller kirkelige fellesråd; se høringsnotatet side 27 og utkastet til ny § 23 fjerde ledd siste punktum. Kirkerådet mener dette forslaget åpner opp for gode samarbeidsordninger og fleksible oppgaveløsninger, og gir derfor sin tilslutning til dette forslaget.

### **Soknets rett til å bli betjent av prest (kapittel 5.2.1)**

For at Den norske kirke skal fortsette å være et landsdekkende *trossamfunn* er det nødvendig med en *prestetjeneste* i alle landets sokn. Den foreslåtte bestemmelsen i ny § 2 fjerde ledd, «Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop», kan synliggjøre og bekrefte at de kirkelige organer har et ansvar for å muliggjøre dette. Selv om bestemmelsen slik fremstår som et pålegg til de kirkelige organer, kan den også tjene som Stortingets presisering av sin egen målsetting i Grunnloven § 16 om at Den norske kirke skal være Norges folkekirke. Kirkerådet støtter departementets forslag.

### **Regulering av prestetjenestens uavhengighet (kapittel 5.2.2)**

Departementet foreslår en lovfesting av prestetjenestens uavhengighet i ny § 34 annet ledd. Kirkerådet mener departementet på side 34 siste avsnitt gir en presis beskrivelse av ordinasjonens betydning for den enkelte prest – herunder at ordinasjonen forutsetter en viss frihet fra inngripen overfor denne. Kirkerådet er helt enig i at det er viktig at det skapes ordninger som ikke vanskeliggjør at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med de forpliktelser som ordinasjonen medfører. Kirkerådet ser at det kan være særlige grunner for at en slik lovbestemmelse også kan gjelde prestetjeneste i helseforetak og i Forsvaret.

Det vil særlig være tjenesteordningene som blir et verktøy til å muliggjøre at prestene kan oppfylle sine forpliktelser. Det vil derfor i første rekke være *Kirkemøtet som er adressat* for en slik bestemmelse. Dette reiser et prinsipielt spørsmål om det er riktig at staten skal mene noe om hvordan Kirkemøtet organiserer sin prestetjeneste. På tross av dette forbehold støtter Kirkerådet forslaget. Kirkerådet viser til at mye av de samme hensyn som gjelder for helsepersonell – jf. helsepersonelloven § 16 første ledd

– gjør seg gjeldende for prester, nemlig hensynet til faglig autonomi og forsvarlig yrkesutøvelse. Utkastet vil innebære en begrensning i arbeidsgivers styringsrett.

### **Den norske kirkes klagenemnd (kapittel 6.7)**

Departementet foreslår å opprette Den norske kirkes klagenemnd. Klagenemnda vil etter forslaget ha myndighet til å avgjøre klage på vedtak etter kirkeloven § 29 (krav om medlemskap), klage på vedtak etter kirkeloven § 32 (tap av presterettigheter), klage på vedtak etter kirkeloven § 38 (Kirkerådets vedtak etter offentleglova), klage på disiplinærvedtak truffet av bispedømmeråd eller Kirkerådet, myndighet til å treffe disiplinærvedtak vedrørende biskopene og til å utføre de oppgaver den for øvrig er pålagt av Kirkemøtet.

Kirkerådet mener i utgangspunktet det kan være fornuftig å etablere en klagenemnd for å ivareta en rettslig kvalitetssikring av klagesaker. Kirkerådet mener likevel at forslaget reiser en rekke uavklarte problemstillinger.

Kirkerådet er av den oppfatning at departementet går for langt i sine lovbestemmelser i forslag til ny § 27. Departementet mener på den ene side at det er Kirkemøtet som bør få myndigheten til å organisere prestatjenesten, treffe bestemmelse om hvordan arbeidsgivermyndigheten overfor prestene skal ivaretas og hvilke organer for det nye rettssubjektet som skal ha ansvaret for de ulike arbeidsgiverfunksjonene (høringsnotatet side 29). Denne vide myndigheten til å avgjøre hvilke organer som skal ha ansvaret for ulike arbeidsgiverfunksjoner som foreslås lagt til Kirkemøtet i høringsnotatets kapittel 4.2, blir innskrenket i forslaget til ny § 27 bokstav b, hvor det heter at Klagenemnda «avgjør klager på vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed truffet av bispedømmeråd eller Kirkerådet». Den foreslåtte bestemmelsen forutsetter dermed at arbeidsgiverfunksjonene knyttet til å gjøre vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed skal treffes av *bispedømmeråd* eller *Kirkerådet*, noe som etter Kirkerådets mening er noe staten ikke behøver å mene noe om.

I forslaget til ny § 27 bokstav c foreslås det at klagenemnda skal treffe vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed av biskop. Kirkerådet vil peke på at klagenemnda etter denne bokstav ikke er en klagenemnd, men fungerer som første og siste instans. Dette gir nemnden et preg av ikke bare å være en *klagenemnd*, men også en *ansvarsnemnd*, jf. Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar. Kirkerådet mener at normale arbeidsrettslige regler om at tilsettingsorganet bør fatte vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed også bør gjelde for biskoper, mens det er mer naturlig at klagenemnda avgjør klager på slike disiplinærvedtak. Kirkemøtet har til gjeldende tilsettingsordning for biskoper uttalt at det mener «beslutninger om ordensstraff, suspensjon, avskjed og klage vedrørende biskop treffes av Kirkerådet», jf. KM 10/12. Kirkerådet er opptatt av at det etableres ordninger som sikrer at Kirkemøtet står fritt til å velge blant ulike modeller for tilsetting av biskoper i tråd med tidligere kirkemøtevedtak så snart tjenestemannsloven ikke lenger gjelder for bispetilsettinger, jf. KM 10/12 og 09/07.

Departementet foreslår videre at klagenemnden skal bestå av fem medlemmer og et tilsvarende antall varamedlemmer med betydelig teologisk og juridisk kompetanse oppnevnt av Kirkemøtet, hvorav lederen skal være en person med erfaring som dommer. Kirkerådet er enig i at det er naturlig med betydelig teologisk og juridisk kompetanse i et slikt klageorgan, men mener det ikke er staten som skal regulere dette

i lov. Kirkerådet mener det er prinsipielt riktig at Den norske kirkes egne organer bestemmer sammensetningen av et slikt organ.

Kirkerådet mener at prestenes og biskopenes særskilte forpliktelse vil kunne tale for at det etableres særregler knyttet til disiplinærsaker hvor disse er involvert. Det kan sies å gjelde for all vigslet tjeneste. Kirkerådet merker seg at klagenemndas jurisdiksjon vil være begrenset til ansatte i det nasjonale rettssubjektet Den norske kirke. Dermed vil det kunne oppstå en situasjon hvor – i en og samme sak – en prest ansatt av et organ for rettssubjektet Den norske kirke vil være i en annen prosessuell posisjon enn en kateket eller prest ansatt av et organ for soknet. Førstnevnte vil kunne få sin sak prøvd for klagenemnda, mens sistnevnte vil kunne ta saken direkte til domstolene. Kirkerådet mener en slik forskjellsbehandling av tilsatte i vigslet tjeneste er problematisk, men ser at dette er en konsekvens av at lovforslaget i hovedsak gjelder lovregulering av dagens statlige virksomheter.

Departementet foreslår at klagenemnden gis søksmålskompetanse i disiplinærsaker, se side 41. Dette ville innebære at klagenemnda både gis passiv søksmålskompetanse ved søksmål fra en klager som ikke har fått medhold og aktiv søksmålskompetanse ved bruk av rettsmidler mot en rettsavgjørelse som gir klager medhold.

Kirkerådet er opptatt av at et klageorgan må fremme en ryddig, åpen og trygg prosess hvor hensynet til kontradiksjon og rettssikkerhet blir ivaretatt. Kirkerådet ber departementet vurdere om det ikke ville være best at søksmålskompetansen tilligger Kirkerådet og ikke klageorganet selv. Dette vil også være i tråd med hva som for eksempel er tilfelle med den felles klagenemnd hjemlet i universitets- og høyskoleloven. Det er også et gjennomgående trekk for saker som behandles i statlige klageorgan med sterk vekt på kontradiksjon, som for eksempel i Trygderetten og i fylkesnemndene, at klageorganet ikke har søksmålskompetanse.

Kirkerådet har vurdert hvorvidt en klagenemnd for Den norske kirke like godt kunne vært regulert av Kirkemøtet, i stedet for Stortinget. Kirkerådet er av den prinsipielle oppfatning at Den norske kirke som trossamfunn må kunne organisere seg selv. Kirkerådet merker seg at dersom et klageorgan skal kunne omgjøre vedtak, «går departementet ut fra at omgjøringsmyndigheten må legges til et lovbestemt kirkelig organ» (høringsnotatet side 40). Det synes således å være noe usikkerhet knyttet til nødvendigheten av lovbestemmelse rundt dette. Ut fra det prinsipielle standpunkt om at Den norske kirke som trossamfunn selv må kunne fastsette sin organisasjonsstruktur, mener Kirkerådet en bedre løsning vil være at kirkeloven nøyer seg med å hjemle adgang for Kirkemøtet til å opprette ett eller flere klageorgan som kan avgjøre klage på vedtak truffet av lovbestemte kirkelige organer. Kirkerådet antar at dette gir en tilstrekkelig lovforankring.

### **Kirkelig inndeling og bestemmelser om kirkebygg (kapittel 7.6)**

Departementet gjør rede for gjeldende bestemmelser om kirkelig inndeling i kirkeloven (høringsnotatet side 46–47). Disse omfatter myndighet til å fastsette endringer i kirkelig inndeling, bestemme navn på kirkebygg, sokn, prosti og bispedømme. Høringsnotatet viser også til at kirkelig inndeling er knyttet til kirkebygg og kommunal finansiering.



«Etter kirkeloven § 17 annet ledd skal det være kirke i hvert sokn. Etter § 21 er det departementet som godkjenner oppføring av ny kirke, herunder tomtevalg, tegninger og finansiering. Også ombygging, utvidelse og nedleggelse av kirke krever departementets godkjenning. Deler av denne myndigheten er delegert til biskopene, så som myndighet til å godkjenne ombygging og utvidelse av kirke. Biskopens vedtak kan påklages til departementet av kirkelig fellestråd, Riksantikvaren og andre med rettslig klageinteresse» (høringsnotatet side 46).

Vedtak om opprettelse og nedleggelse av sokn, godkjenning av ny kirke og nedleggelse av kirke har direkte følger for det kommunale finansieringsansvaret. Kirkerådet merker seg at departementet på bakgrunn av dette mener at «det kommunale finansieringsansvaret etter kirkeloven § 15 tilsier at myndighet på overnevnte områder fortsatt bør ligge til departementet etter en fristilling av kirken» (høringsnotatet side 46).

Kirkerådet er av den prinsipielle oppfatning at spørsmål om kirkelig inndeling, herunder opprettelse og nedleggelse av sokn, hører til spørsmål som Den norske kirke som trossamfunn selv må ha myndighet til å beslutte. Et trossamfunn må selv kunne opprette og nedlegge dets grunnleggende enheter. Kommunal finansiering av kirkebygg er en forutsetning for at det blir bygget kirker, og tilsvarende for at et nyopprettet sokn skal få reist en ny soknekirke. Det er i liten grad statlige vedtak som tvinger kommunene til å finansiere det enkelte kirkebygg. Kirkerådet mener det er bedre om loven regulerer en slik forutsetning om kommunal finansiering. Med dette vil ikke endringer i den kirkelige inndelingen få direkte følger for det kommunale finansieringsansvaret, og myndigheten trenger heller ikke ligge i departementet. Et kirkebyggprosjekt trenger en godkjenning av innholdet i planene, og en slik godkjenningsmyndighet bør ligge i et kirkelig organ. Kirkerådet går derfor inn for at myndigheten til å foreta endringer i den kirkelige inndeling og navn på kirke, sokn, prosti og bispedømme legges til Kirkemøtet. Kirkemøtet kan etter forslag til § 24 nytt sjette ledd delegere sin myndighet til et organ for Den norske kirke. Kirkerådet mener at den myndighet departementet i dag har i henhold til § 18 første og annet ledd, § 19 første ledd og § 21 tredje og femte ledd tilsvarende bør overføres til Kirkemøtet. Kirkerådet legger til grunn at spørsmålet uansett må vurderes på nytt i en senere fase av reformarbeidet.

Kirkerådet har merket seg at departementet mener statens tilskudd til kirkebyggfeltet, som i det vesentlige er begrunnet i kirkebyggenes kulturhistoriske og samfunnsmessige betydning, fortsatt bør forvaltes av staten (høringsnotatet side 54). Kirkerådet mener det må differensieres mellom rentekompensasjonsordningen for kirkebygg på den ene siden, og tilskuddet til nasjonale tiltak for kirkebygg på den andre siden. Rentekompensasjonsordningen skal stimulere til sikring og bevaring av kirkene, kirkenes utsmykning og inventar, og Kirkerådet er enig i at denne ordningens kulturhistoriske og samfunnsmessige betydning taler for at staten fortsatt bør forvalte denne. Formålet med tilskuddet til nasjonale tiltak for kirkebygg er «å ha et nasjonalt kompetansemiljø i Den norske kirke som gjennom sentrale tiltak kan bistå kirkeeierne i å sikre og forvalte kirkebyggene» (Prop. 1 S (2013–2014) *Statsbudsjettet 2014* (FAD), side 167). Kirkerådet mener dette tilsier at det er Kirkemøtet som bør forvalte dette tilskuddet.

### **Pensjonsordning (kapittel 13.1–13.6)**

Høringsnotatet foreslår at kirken skal stå fritt til å velge pensjonsordning etter virksomhetsoverdragelsen i 2017, men slik at det skal være en overgangsordning på inntil tre år hvor ansatte vil være medlemmer inntil ny pensjonsordning er vedtatt.

Samtidig fastslår høringsnotatet at rammetilskuddet vil ligge på nivå med kjente pensjonskostnader ved virksomhetsoverdragelsen og uten at det vil bli kompensert for økte pensjonskostnader etter overdragelsen. Dette vil gjelde selv om Kirkemøtet velger Statens pensjonskasse eller andre pensjonsordninger etter at overgangsperioden er utløpt.

For Kirkerådet er det viktig at spørsmålet om pensjon skaper trygghet hos ansatte. Av hensyn til en fremtidig virksomhetsoverdragelse er dette av stor betydning. Kirkerådet er positiv til departementets forslag om en treårsfrist til å avgjøre pensjonsspørsmålet. Samtidig oppleves litt uforbeholdne formuleringer om at det ikke vil bli gitt kompensasjon for økte pensjonskostnader som unødvendige og egnet til å skape uro. Formuleringen kan innebære at arbeidstakere opplever at pensjonsspørsmålet likevel har kommet i spill. Sammen med lønn er pensjon en av de største kostnadene for det nye rettssubjektet. Vesentlig økte pensjonskostnader uten økonomisk kompensasjon vil derfor –uavhengig av pensjonsordning – få direkte konsekvens for hvor mange årsverk Den norske kirke kan ha. Kirkerådet mener av den grunn at en fremtidig økning i pensjonskostnadene må kompenseres gjennom en tilsvarende økning i rammetilskuddet fra staten.

Hele spørsmålet om pensjon er et faglig komplisert og krevende område. Kirkerådet vil derfor ta initiativ til at det blir opprettet et utvalg for pensjonsspørsmål som kan gå inn i de ulike problemstillingene og få oversikt over hvilke handlingsrom ulike løsninger kan gi. Berørte parter skal involveres i utvalget. Deretter kan partene legge strategier for hvordan man skal håndtere pensjonsspørsmålet i den forestående virksomhetsoverdragelsen.

### **Låneopptak (kapittel 15.4.2)**

Departementet foreslår at det nye rettssubjektet ikke skal ha adgang til låneopptak. Kirkerådet mener dette er problematisk fordi det er en innsnevring av handlefriheten til Den norske kirke. Forslaget innebærer at fornuftige investeringer ikke vil kunne gjennomføres, med mindre Den norske kirke får finansiering over statsbudsjettet. Det nasjonale rettssubjektet vil være avskåret fra å foreta investeringer som gir lavere driftskostnader når investeringen er gjort, dersom Stortinget ikke bevilger investeringen. Kirkerådet mener denne mekanismen ikke vil gi en optimal økonomiforvaltning. Departementets forslag åpner opp for at kirken gis anledning til å ta opp likviditetslån/kassakreditt og lån i Opplysningsvesenets fond (OVF). Kirkerådet mener forholdet mellom dette og forbudet mot låneopptak ikke vil være enkel å operasjonalisere. Dersom større summer trekkes over lengre tidsrom vil det formelt fortsatt være kassekreditt, mens det reelt er et låneopptak. Kirkerådet mener den reelle lånemuligheten i OVF ikke er lett å overskue. Det kan reises spørsmål om hva slags kapital som blir stilt til disposisjon for det nye rettssubjektet, og hvilke konsekvenser det har. Kirkerådet viser til at da IKT-satsningen fikk låne i OVF, gikk det på bekostning av menighetenes mulighet til å få lån til kirker og menighetshus. Slike lån vil det være politisk krevende å ta opp for Kirkerådet i fremtiden.

### **Behov for ressurser i reformarbeidet (kapittel 19)**

Det er et stort og kostnadskrevenende forberedelses- og oppbyggingsprosjekt som må gjennomføres dersom lovendringene skal kunne tre i kraft 1. januar 2017 og virksomhetsoverdragelse gjennomføres. Kirkerådet vil understreke at dette krever betydelige ressurser og viser til sitt eget budsjettforslag for 2015, som er oversendt departementet. Uten tilførsel av ressurser allerede i 2015 mener Kirkerådet det ikke er mulig å gjennomføre de forberedelser som er påkrevet for å iverksette den foreslåtte lovreformen og virksomhetsoverdragelsen i 2017.

### **Avslutning**

Kirkerådet understreker at de foreslåtte endringene utgjør et viktig første trinn i den skrittvis utviklingen av Den norske kirkes ordning. Kirkerådet vil samtidig fastholde at «Kirkemøtet forutsetter at det som neste skritt vedtas en kortfattet rammelov for Den norske kirke», jf. KM 5/13, og vil derfor understreke betydningen av at de foreslåtte endringene har et midlertidig siktemål på vei mot en rammelov i form av en helhetlig tros- og livssynssamfunnslov.