



# DEN NORSKE KYRKJA

## Klepp kyrkjelege fellesråd

Postboks 101  
4358 KLEPPE  
Tlf: 51789555  
Faks: 51789550

Kulturdepartementet  
Kirkeavdelingen  
Postbok 8030 Dep  
0030 OSLO

Kleppe 01.11.2014  
Vår sakshandsamar: DS  
Vår ref.: 14/00031-002  
Arkivkode: 002

### **Høringsvar - Staten og Den norske kirke - et tydelig skille**

Klepp kyrkjelege fellesråd takker for anledningen til å avgi uttalelse til høringen om et tydelig skille mellom Staten og Den norske kirke. Saken er behandlet i fellesrådsmøte 30.10.2014

Rådet har ved gjennomgang av høringsdokumentet konkludert at vi støtter forslaget til høringsvar som ble utarbeidet av Kirkens arbeidsutvalg – KA før deres behandling 28. oktober:

#### **«Hovedsynspunkter**

1. 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 prestetjenesten og virksomheten knyttet til de sentrale og regionale kirkelige råd utskilles fra staten og ikke lenger forstås som statlig virksomhet. KA er tilfreds med at departementet gjennom forslagene i høringsnotatet søker å komme i møte Kirkemøtets vedtak i 2013.
2. KA deler vurderingen av at det er nødvendig med en videre utvikling av stat-kirkerelasjonene som følge av grunnlovsendingene 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 på grunnlag av Grunnlovens § 16 bør etter vår oppfatning 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. Premissene for en ny relasjon mellom stat og kirke på grunnlag av Grunnlovens § 16 bør utdypes nærmere enn det som framkommer i høringsnotatet.
3. 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 en bedre og enklere organisert kirke?*
- *Bidrar forslagene til å bekrefte lokalkirkelig selvstendighet og redusere utfordringene med den organisatoriske todelingen av Den norske kirke?*

På bakgrunn av disse hensynene har KA flere forslag til endringer/justeringer av delforslagene i høringsnotatet.

## **Det nasjonale rettssubjekt**

KA støtter forslaget om at Den norske kirke også får rettslig handleevne på sentralt nivå ved at det etableres et nytt rettssubjekt.

### *Navn/betegnelse*

KA mener 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 bør derfor arbeides mer med å finne et dekkende og hensiktsmessig navn/betegnelse for det nasjonale rettssubjektet. Noen aktuelle navn kan f.eks. være «*Kirkemøtet*», eller «*Den nasjonale kirke*».

### *Lovutforming*

Lovutformingen bør derfor bidra til å klargjøre forholdet mellom de mange små og det store rettssubjektet i tråd med de premisser som høringsnotatet legger til grunn. På denne måten kan lovendringene bidra til å binde sammen de mange små og det store rettssubjektet i én kirke når statens rolle i kirken reduseres.

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 følgende endringer i andre og tredje ledd i § 2:

*Soknene med lokale organer og Kirkemøtet\* med sentrale og regionale organer utgjør til sammen Den norske kirke. Det enkelte sokn så vel som Kirkemøtet\* har selv rettigheter og forpliktelser, er part i avtale med private og offentlige myndigheter og har partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.*

\*Eller det navnet som blir endelig valgt som betegnelse på det sentrale rettssubjektet.

*Mandat til å opptre på vegne av det nye rettssubjektet*

Det foreslås at 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 utgangspunktet 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 uttrykke 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 det er uttalt politikk at flere oppgaver overføres 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 prestatjeneste 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 prestatjenestens omfang og utvikling. Det er ikke tilfredsstillende at soknet kun blir en mottaker av en prestatjeneste der rammer og styring foregår i hovedsak i regionale og sentrale kirkelige organer

Konkret foreslår KA derfor et nytt tredje ledd i § 22:

*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.*

I tillegg foreslås et nytt tredje ledd i § 34

*Soknets organer har rett til medvirkning ved tilsetting av prest i eget sogn.*

## **Framtidig arbeidsgiveransvar for kirkelig personell med staten som arbeidsgiver**

Departementets forslag innebærer at det nye sentrale rettssubjekt vil overta ansvaret som arbeidsgiver for alt nåværende statlig personell i Den norske kirke (menighetsprester, prostene, biskopene og de tilsatte ved bispedømmekontorene og Kirkerådets/Bispemøtets 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. I stedet 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 ser at det kan være overbevisende grunner av religionspolitisk karakter til en slik tilbakeholdenhet i denne fase av prosessen. KA mener likevel at det bør vurderes 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 stabilitet og forutsigbarhet i arbeidsgiver-relasjoner i en krevende omstillingsfase. Risikoen vil være at ordningen blir unødig tungvint 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 anbefale at disiplinærvedtak gjøres av ansvarlig arbeidsgiver.

Dette er situasjonen for soknets tilsatte og gjelder også bl.a. i kommuner og fylkeskommuner. I forarbeidene 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 «dobbeltsporet» 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 belastninger i menigheten.

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 eller i særskilte tilfeller av biskopenes tjenesteutøvelse. Vi viser her til Fylkesmannens rolle overfor kommunene og Helsepersonellnemda sin rolle ved tilsynssaker overfor helsepersonell som en mulige sammenlignbare ordninger.

### **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 hvordan det konkrete lovforslaget skal forstås. Bestemmelsen retter seg mot det organ som vil få ansvar for organiseringen av preste-tjenesten, det vil si Kirkemøtet. Lovforslaget medfører at Kirkemøtet vil bli pålagt å respektere prestenes ordinasjonsforpliktelser. Ettersom det er Kirkemøtet som innehar liturgimyndigheten, og

dermed også utformingen av ordinasjonsløftet, må det forventes at Kirkemøtet respektere sine egne fattede beslutninger om prestatjenestens selvstendighet.

Kirkemøtet vil generelt også være ansvarlig for grensedragningen mellom prestens selvstendige ansvar, øvrige tilsattes ansvar og de kirkelige styringsorganenes ansvar gjennom den nye myndighet møtet får til å fastsette tjenesteordninger mv for prest, prost og biskop. Å sikre at ordinasjonsforpliktelsene etterleves tilligger for øvrig primært biskopene gjennom deres tilsynsansvar.

Parallellen til helsevesenet mener vi heller ikke er dekkende. Helsevesenet er udiskutabelt et offentlig ansvar hvor rammene må fastsettes i lov, ikke minst når det gjelder å klargjøre det individuelle ansvar som påhviler den enkelte lege/sykepleier mv. i lys av premisset om et tydelig skille mellom staten og Den norske kirke lar det seg også vanskelig begrunne at Stortinget regulerer denne type spørsmål.

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 § 2). 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 bispjetjenesten i bispedømmene avspeiles på en naturlig måte i loven og slik at det ikke hefter tvil ved statens framtidige finansieringsansvar også for bispjetjenesten i Den norske kirke.

### **Mulighet for lokale forsøk og annen oppgavefordeling**

Høringsnotatet legger opp til at Kirkemøtet/Kirkerådet ikke kan delegere «lenger ut» 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 kirkelig fellesråd eller Kirkemøtet.*

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

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

Kirkelovens § 24 om Kirkemøtet bør ha en tilsvarende bestemmelse om at oppgaver kan overlates til soknets organer etter avtale

### **Kirkemøtet**

KA støtter høringsnotatets understrekning av at Kirkemøtet ikke skal kunne gripe inn i soknets selvstendighet i kraft av å være øverste organ for Den norske kirke som trossamfunn. Selv om høringsnotatet foreslår lovendringer bidrar til nødvendig styrking av Kirkemøtet oppgaver og myndighet, er det positivt at høringsdokumentet presiserer at Kirkemøtet må ha uttrykkelig hjemmel i lov for styring av soknets organer. Dette er etter KAs oppfatning ønskelig for å sikre en videreføring av soknets selvstendighet og balanse mellom nivåene i Den norske kirke i tråd med dagens kirkeordning. Det er likevel avgjørende at Kirkemøtets rolle for ordninger som binder kirken sammen blir styrket og videreutviklet (liturgier, tjenesteordninger, regelverksmyndighet mv)

### **Statens økonomiske ansvar**

Høringsnotatet bidrar i liten grad til å tydeliggjøre statens økonomiske ansvar for Den norske kirke, og lovforslaget i § 22 er kort og skjematisk. KA etterlyser en klarere beskrivelse av hvordan departementet forstår statens forpliktelser overfor Den norske kirke på grunnlag av den nye § 16 i grunnloven om statens ansvar for å understøtte folkekirken. Vi viser her bl.a. til departementets budsjettforslag for 2015 der det i tilknytning til omtalen av Den norske kirke som folkekirke i § 16 i grunnloven er utledet følgende fire mål for statens bevilgninger til Den norske kirke:

- Den norske kirke skal være en landsdekkende, lokalt forankret kirke.
- Den norske kirke skal ha en oppslutning som bekrefter dens karakter som folkekirke.
- Den norske kirke skal formidle evangelisk-luthersk tro og tradisjon og tilby trosopplæring til alle dømte barn.
- Den norske kirke skal være organisert i samsvar med demokratiske prinsipper og verdier.

KA mener at § 16 i grunnloven gir grunnlag for at disse målene kan opprettholdes som grunnlag for statens tilskudd til Den norske kirke også etter økt rettslig selvstendighet for kirken på sentralt nivå. Vi viser her bl.a. til Stortingets behandling av grunnlovsendringene som ga tydelige signaler om at staten fortsatt ville opprettholde grunnlaget for en landsdekkende, aktiv og levende folkekirke selv om det gis økt kirkelig selvstendighet fra staten.

I kirkelovens § 15 gis det i dag en oversikt over kommunenes økonomiske ansvar for bestemte formål i den lokale kirkes virksomhet. KA ønsker at § 22 på en tilsvarende måte beskriver statens økonomiske ansvar. Dette vil bl.a. bidra til å klargjøre forholdet mellom statens- og kommunenes økonomiske ansvar for Den norske kirke. Det er her nødvendig å omtale de formål som staten i dagens finansieringsordning har påtatt et særlig finansieringsansvar for. Vi foreslår følgende nytt første, andre og tredje ledd i § 22:

*Statens økonomiske ansvar*

*Staten utreder følgende utgifter etter budsjettforslag fra Kirkemøtet:*

- a) En landsdekkende prestedtjeneste*
- b) En landsdekkende trosopplæring*
- c) Utgifter til bispetjenesten, regionale og sentrale kirkelige organer*
- d) Utgifter til døvemenigheter og samisk kirkeliv*

*Kirkemøtets budsjettforslag skal også omfatte statlige bidrag til diakoni, kirkelig undervisning og kirkemusikk i soknene, kirkevalg og andre lokale, regionale og nasjonale kirkelige formål.*

*Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at hvert sogn skal være betjent av prest i et omfang som sikrer sognets medlemmer mulighet for regelmessig gudstjenestefeiring, tilgang til kirkelige handlinger og nødvendig samordning med sognets virksomhet. Utgiftsdekningen til trosopplæring skal gi grunnlag for at det gis tilbud om regelmessig trosopplæring for alle døpte i alderen 0 til 18 år.*

## **Kirkebygg**

Høringsforslaget legger opp til at departementets rolle som godkjenningssinstans for nybygging, ombygging, utvidelse og nedleggelse av kirkebygg i hovedsak skal videreføres som i dag. Det foreslås heller ikke andre endringer i kirkelovens bestemmelser om kirkebygg, med unntak av et forslag om en egen hjemmel for å kunne delegere vedtak etter § 21 i kirkeloven. KA støtter departementets tilbakeholdenhet med å endre bestemmelser som har nær sammenheng med det kommunale finansieringsansvaret. Finansiering av kirkebyggfeltet er et slikt område der kommunenes rolle er sentral. Samtidig er det grunn til å stille spørsmålsteget ved at departementet fortsatt skal være godkjenningssinstans på områder som i mindre grad utfordrer direkte det kommunale finansieringsansvaret, slik som f.eks. ombygginger/endringer av kirkebygg. Det er behov for en rettsutvikling som tydeliggjør Den norske kirkes ansvar for egne bygg samtidig som det offentlige finansielle ansvar for drift og vedlikehold kan videreføres.

Kirkebyggene representerer noen av de mest rike kulturminner i Norge, og kirkene er en sentral del av en felles nasjonal kulturarv, uavhengig av tros eller livssynstilhørighet. For den Den norske kirke som folkekirke har kirkebyggene en avgjørende rolle når det gjelder tilhørighet og engasjement. En mindre del av kirkebyggene er fredet i medhold av kulturminneloven. De verneverdige kirkene er omfattet av et spesielt regelverk som forutsetter at staten kan pålegge bestemte saksbehandlingsregler før ombygginger og vesentlige endringer kan finne sted. Gjennom dette regelverket er det bl.a. forutsatt at Riksantikvaren skal uttale seg om alle endringer i om lag 750 av kirkene i tillegg til de som er fredet.

For Den norske kirkes lokalmenigheter påligger det et stort samfunnsoppdrag for å sikre vedlikehold av den viktige kulturarven som kirkebyggene representerer. KA etterlyser en bredere gjennomgang av de juridiske, økonomiske, faglige og forvaltningsmessige rammene for kirkebyggforvaltningen på grunnlag av lovendringene som endrer forholdet mellom staten og Den norske kirke. Det er bl.a. behov for en omtale av hva § 16 i Grunnloven betyr for



statens ansvar for å «understøtte» kirkebyggene. Det er videre et behov for å gjennomtenke forholdet mellom Riksantikvaren, Kirkerådet og kirkelig fellesråds rolle i forvaltningen av kirkebygg med store kulturminneverdier i lys av endringene i forholdet mellom staten og Den norske kirke.

### **Døvemenighetene og andre kategorialmenigheter**

Dagens ordning innebærer at Kongen fastsetter ”særskilt ordning for

døvemenigheter og andre kategorialmenigheter”. I stor grad er det døvekirkelige arbeidet organisert etter modell av Den norske kirke for øvrig, med bl.a. en statlig prestedtjeneste, menighetsråd og kirkelig fellesråd. Staten har imidlertid det økonomiske ansvaret for fellesrådets oppgaver som for øvrig ligger i kommunene. Endringene i statens forhold til Den norske kirke vil derfor kunne få større betydning for døvemenighetene enn det vil gjøre for resten av den lokalkirkelige virksomhet.

Departementet foreslår at Kongens myndighet til å fastsette en særskilt ordning for døvemenigheter overføres til Kirkemøtet. Kirkemøtet overtar også det finansielle ansvaret for døvemenighetene som en del av statens rammebevilgning til Den norske kirke. KA er i utgangspunktet positiv til dette forslaget. Det er imidlertid ønskelig at departementet gir en mer utfyllende vurdering av rammene for det døvekirkelige arbeidet i lys av endringene i relasjonen mellom staten og Den norske kirke. Det kan bl.a. være grunn til å vurdere om de nødvendige tilpasninger for døvemenighetene i større grad kan innpasses i kirkeloven. Dette vil være i tråd med den normalisering av organiseringen av døvemenighetene som har skjedd fra og med 1998. Rammefinansieringen som foreslås kan skape ekstra usikkerhet for en liten virksomhet med få uttalte målsettinger og føringer. Staten bør derfor legge tydeligere premisser og fastsette statlige målsettinger for tilskuddet til døvemenighetene. KA foreslår også at det finansielle ansvaret for døvemenighetene (og samisk kirkeliv) omtales i § 22 om statens finansielle ansvar.

### **Organisatorisk todeling av Den norske kirke**

Den norske kirke har i dag en organisatorisk todeling; soknens 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. klagemennd) som bare vil omfatte en del av Den norske kirke.

#### *Økonomiregelverk*

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, men med en mulighet for departementet å fastsette andre bestemmelser i forskrift. Samtidig foreslås at nåværende økonomiregler for soknene videreføres.

I høringsforslaget begrunnes valg av regnskapsloven med at det er regnskapsloven som gjelder for andre tros- og livssynssamfunn, og at det ikke er naturlig for kirken å knytte seg opp til regnskapsregelverk som gjelder for kommunesektoren.

Det er ikke slik at andre tros- og livssynssamfunn gjennom lov er pålagt å følge regnskapsloven, med mindre de kommer inn under regnskapslovens § 1-2, nr 9 (store selskaper). "andre foreninger som i året har hatt eiendeler med verdi over 20 millioner kroner eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk".

Høringsnotatet legger dessuten klart opp til at Den norske kirke fortsatt vil stå i en særstilling i forhold til staten, sammenlignet med andre tros- og livssynssamfunn, og det er derfor behov for andre økonomi-/regnskapsbestemmelser enn det som gjelder for veldedige og allmennyttige organisasjoner.

Valg av økonomimodell og regnskapsbestemmelser bør ta utgangspunkt i hva slags virksomhet det nye rettssubjektet blir, og formålet med virksomheten. Regnskapsloven er ikke nødvendigvis best egnet til denne type virksomhet. Ut fra beskrivelsen i høringsnotatet vil det være ønskelig med økonomimodeller og regnskapsystemer som har fokus på tilgang og bruk av midler, hvor budsjett- og bevilgningskontroll vil være sentrale begrep. Vi foreslår derfor at ikke spesifikt angis at regnskapsloven skal gjelde. Ved å sløyfe denne bindingen legges det til rette for større åpenhet i det videre arbeidet med å finne fram til hensiktsmessig økonomimodell.

Forslag til ordlyd: *Departementet fastsetter nærmere bestemmelser om regnskap.*

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.

#### *Virksomhets- og økonomirapportering*

Det blir i dag rapportert inn virksomhetsdata for Dnk på soknenivå/menighetsrådsnivå.

Denne virksomheten blir dels finansiert av midler som ligger i fellestrådenes regnskaper, dels av statlige midler (prestedtjenesten) og dels av innsamlede midler som ligger i menighetsrådenes regnskaper. Det fins ingen samlet oversikt over menighetsrådenes regnskaper. Fellestrådene rapporter årlig sine regnskaper, men store deler av disse midlene finansierer annen virksomhet på vegne av soknene enn de som gjenfinnes i virksomhetsrapporteringen

De statlige midlene fins det god oversikt over, men ikke brutt ned på sognenivå.

Disse midlene er dessuten forvaltet i samsvar med statlig økonomiregelverk slik at sammenstillingen med de øvrige midler vanskeliggjøres. Virksomhetsrapporteringen (fra menighetsrådene) og økonomirapporteringen (fra fellestrådene) framstår i dag som en rapportering innenfor KOSTRA-systemet. En av de viktigste elementer i dette rapporteringssystemet, er å kunne sammenholde virksomhets- og økonomidata. Her fungerer ikke kirkens rapporteringssystem etter intensjonen. Når den statlige del av kirken fristilles, bør det legges til rette for en forbedring og forenkling av rapporteringssystemene.

### *Merverdiavgift*

Høringsnotatet reiser spørsmål om det bør være en ordning med kompensasjon av merverdiavgift. Kompensasjonsordningene som gjelder for henholdsvis kommunesektoren og frivillige organisasjoner, men det konkluderes med at det ikke foreslås noen ordning med kompensasjon for en fristilt kirke. Det er begrunnet med en relativ beskjeden økonomisk konsekvens. KA mener likevel at den fristilte kirke av prinsipielle grunner ikke bør være utenfor en ordning med merverdiavgiftskompensasjon, når både frivillige organisasjoner og store deler av offentlig virksomhet er omfattet. KA mener at ordningen som gjelder for kommunesektoren passer godt for en fristilt kirke, ut fra det offentlige preg en fristilt kirke har.

### **Kirkens landsfond**

Dette fondet har sin opprinnelse i oppsparte prestelønninger fra prester som under okkupasjonstiden 1940–1945 avsto fra å motta lønn fra staten. Prestene ble i stedet lønnet ved gaver fra menighetene og andre innsamlede midler. De oppsparte prestelønningene er samlet i et eget fond som nå deler ut avkastningen til kirkelige formål. Fondet utgjør i dag om lag kr 20 mill. Departementet foreslår at Kirkens landsfond bør avvikles dersom kirken blir fristilt fra staten. Midlene foreslås lagt som en del av kirkens egenkapital og forvaltet av Kirkemøtet.

Forholdet mellom fondets begrensede størrelse og de utgifter som medgår til forvaltning og administrasjon av fondet taler for at fondet avvikles som et særskilt regulert fond. KA vil imidlertid peke på den spesielle historien som knytter seg til dette fondet. En videreføring av fondet kan bidra til å øke kunnskapen og bevisstheten om prestenes tydelige markering og motstandskamp under 2. verdenskrig. Avkastningen bør gis til formål som har en klarere forbindelse til den historien som er opprinnelsen til fondet. Aktuelle formål kan være stipendier/etterutdanning knyttet til kirkens arbeid med menneskerettigheter, trosfrihet, relasjon mellom kirke og myndigheter o.l. Det kan også vurderes om fondet kan yte tilskudd til kirker i verden som er utsatt for politisk undertrykking, forfølgelse eller manglene trosfrihet.

### **Pensjon**

KA er ikke tilfreds med det fremlagte forslag til løsning på pensjonsspørsmålet.

Kirkelig tilsatte som i dag har staten som arbeidsgiver har i all hovedsak opparbeidet sine framtidige pensjonsrettigheter i staten. KA forventer at staten fullt ut garanterer dekning av alle framtidige utgifter knyttet til reguleringskostnader og andre ikke forsikringsbare ytelser for disse tilsatte på grunnlag av tida de var tilsatt i staten. KA vil ikke kunne gi sin støtte til en fristilling uten at dette er ivaretatt.

Når det gjelder framtidige pensjonsrettigheter (opparbeidet etter fristillingen), deler KA høringsnotats vurdering av at det må tilligge ny arbeidsgiver å velge/fremforhandle fremtidas politikk på pensjonsområdet. Skal ny arbeidsgiver ha et reelt valg, forutsettes det at staten også etter fristilling en sikrer det finansielle grunnlag for pensjonskostnadene.

Forutsetningen for dette er selvsagt at kirken fra sin side forplikter seg til å opptre innenfor rammen av det som er nivået ellers i offentlig sektor når det gjelder pensjon.

Den norske kirke har fram til i dag vært omfattet av de lønns- og pensjonsordninger som har vært gjeldende i offentlig sektor. Ved overføring av kirkelig tilsatte fra kommune til soknet i 1997 forutsatte også Stortinget at de tilsatte fortsatt skulle ha lønns- og arbeidsvilkår som i kommunal sektor. Dette inkluderte bl.a. en offentlig pensjonsordning. De som nå skal overføres til Den norske kirke sentralt som arbeidsgiver har en offentlig pensjonsordning ved virksomhetsoverdragelsen. KA finner det urimelig dersom staten indirekte tvinger den nye kirkelige arbeidsgiver til å endre pensjonsordning som følge av svekket statlig finansiering.

Forslaget etterlater også andre viktige spørsmål uavklart. Særlig gjelder dette spørsmålet om beregning av hva som vil være forsvarlig egenkapital, men også hvordan pensjonsforpliktelser skal regnskapsføres i balansen. Samtidig foreslås prinsippet om overføring av økonomisk risiko for pensjonskostnader på det nye rettssubjektet og at rammetilskuddet til kirken ikke vil bli korrigert på grunn av endringer i pensjonskostnadene som skjer senere enn overdragelsestidspunktet. Rettssubjektet foreslås samtidig begrenset i sin handleevne på det økonomiske området.

Høringsnotats forslag innebærer at hele stor pensjonsrisikoen blir overført til Den norske kirke, og rammetilskuddet til kirken vil ikke i utgangspunktet bli korrigert på grunn av endringer i pensjonskostnadene. Kirken må selv takle uforutsatte pensjonsutgifter, sørge for nødvendige avsetninger og ansvar for at pensjonsordningen har tilstrekkelig fond/premiereserve for de framtidige pensjonsrettighetene. Dette er en tung "ryggsekk" som kirken må bære med mange ukjente faktorer og stor økonomisk uforutsigbarhet. Den ventil som åpnes er at «staten og kirken vurderer tiltak» dersom og når det skulle oppstå uforutsette kostnader som følge av valg av den ene eller andre pensjonsordning er langt fra tilstrekkelig.»

Med vennlig hilsen

Elin Anita Garpestad (sign.)  
Leder



Dagbjørg Straume  
Kirkeverge