



Det Kongelige Kulturdepartement

Dato: 31.10.2014

Vår ref: 14/5546 - 3 KST (14/28569)

Deres ref: 14/221

Høringsuttalelse: Staten og kirken - et tydelig skille

Nidaros bispedømmeråd drøftet Kulturdepartementets høringsnotat av 2. september 2014 på sitt møte 21. oktober d.å. Rådets medlemmer vil som kirkemøtmedlemmer delta også når saken behandles på Kirkemøtet 2015. Bispedømmerådet gir derfor nå et foreløpig høringssvar slik:

Hovedsynspunkter

Høringsnotatet innebærer en forvaltningsreform hvor Den norske kirke på nasjonalt nivå etableres som et selvstendig rettssubjekt og hvor det skjer en virksomhets- og arbeidsgiveroverdragelse fra staten til det nye rettssubjektet. Forslaget er i samsvar med tidligere henstilling fra Kirkemøtet. Nidaros bispedømmeråd anser dette som gode grep i den omfattende prosessen for en mer selvstendig kirke som pågår og slutter seg til disse hovedforslagene.

Av notatet framgår videre at det fram mot 2020 som et neste steg skal arbeides fram en forenklet kirkelov, ev. som en del av en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn. Nærmere bestemmelser om kirkens ordninger er da forutsatt fastsatt av Kirkemøtet. Departementet ønsker en slik skrittvis utvikling for å sikre kontinuitet og stabilitet for kirken, samtidig som det kan bidra til bred kirkelig og politisk oppslutning som endringene. Bispedømmerådet slutter seg til at selvstendigjøringen av kirken skjer som en slik skrittvis utvikling. Dette er svære prosesser som både kirken og staten har interesse av at forløper ryddig og gjennomarbeidet.

Vi merker oss at departementet også foreslår andre endringer i Kirkeloven som i prinsippet ikke er nødvendig for å kunne realisere hovedforslagene. Samtidig «antar» departementet noen steder hvilke valg Kirkemøtet trolig vil gjøre i noen av de spørsmål som Kirkemøtet må vedta.

Bispedømmerådet ser at det er en avveining hvor sterkt Staten både ved lovvedtak og på annen måte skal legge premisser for kirkens ordninger og virksomhet. Slik vil det være både fram til 2020 og etter den tid. Det brede politiske demokratiet i Stortinget skal avløses av et kirkelig demokrati som foreløpig har et smalere velgergrunnlag. I denne prosessen er det viktig at kirken «forblir» samme kirke ved at kontinuitet opprettholdes. Samtidig må både prinsipielle overveielser i lys av likebehandling i forhold til andre trossamfunn og ivaretagelse av den rolle Den norske kirke gis i grunnloven stå sentralt. For bispedømmerådet er et prinsipielt innsteg at statens styring ikke bør strekke seg lenger enn påkrevd. Staten må særlig ta ansvar ved å bidra til kontinuitet og legge rammebetingelser slik at kirken kan forbli en landsdekkende folkekirke. De lovendringer som foreslås nå er bidrag til dette, men på noen områder mener

bispedømmerådet at Staten ikke i tilstrekkelig grad tar på alvor at vi skal få en fristilt kirke.

Den nye kirkeloven som kommer fra 2020 skal være en betydelig forenkling i forhold til dagens lov. Vi ser det som tjenlig om de konkrete endringer som skjer nå utformes slik at disse endringene ikke behøver å endres på nytt fra 2020. Det fordrer at disse paragrafene formuleres slik at Kirkemøtets handlingsrom ikke innsnevres. Etter det vi kan se bør noen av paragrafene vurderes på nytt slik at det ikke legges premisser som oppleves som føringer for eller begrensninger i Kirkemøtets frihet. Vi vil i det følgende nevne noen slike paragrafer.

I høringssvaret peker vi på anliggender og paragrafer som vi mener må overveies nærmere, men vi velger ikke å foreslå konkrete alternative lovtekster.

Del II – Kirkens rettslige forhold

Kap. 3 – Den norske kirkes rettslige handleevne

Bispedømmerådet er enig i departementets tolkning av Kirkemøtets vedtak fra 2013 som en anmodning om at det opprettes *ett* rettssubjekt. I forlengelsen av dette drøfter departementet heller ikke en eventuell ordning med bispedømmene som egne rettssubjekter. Nidaros bispedømmeråd har ikke merknader til dette, og mener i likhet med departementet at det er tjenlig at bispedømmerådene fortsatt er lovfestede organer.

Når bispedømmerådets oppgaver i framtiden skal bestemmes av Kirkemøtet, vil Nidaros bispedømmeråd ha som innsteg at kirkelige oppgaver bør løses på lavest mulig effektive nivå. Det handler om lokalkunnskap, nærhet til de det gjelder og rask måloppnåelse. Kirkemøtets myndighet innebærer mulighet til en spennende utvikling i den kirkelige oppgavefordelingen. Når det blir ett nasjonalt rettssubjekt innbyr det til betydelig grad av delegasjon, noe bispedømmerådet vil bidra til. Et slikt hovedsynspunkt forhindrer ikke at det på noen områder vil være mer rasjonelt og tjenlig å samle kirkelige oppgaver, noe også departementet peker på.

I forslaget til § 23 åpnes også for at «bispedømmerådet kan utføre oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd eller kirkelige fellesråd». Vi tror dette er en fornuftig tilnærming slik at oppgaver kan løses på det nivå som er mest tjenlig, vurdert ut fra blant annet type oppgave, felles måloppnåelse og rasjonelle måter å løse oppgaver på. Men noen ganger er også soknet det mest tjenlige nivå for å løse oppgaver som i utgangspunktet kan tilligge andre nivåer i kirka, jfr. hva vi skriver nedenfor.

Vi merker oss at soknets stilling som den grunnleggende enhet opprettholdes. At soknet forblir eget rettssubjekt anser bispedømmerådet som naturlig og riktig. Kirkemøtet bør ikke få alminnelig instruksjonsmyndighet overfor soknene. Det er imidlertid et spørsmål om ikke Kirkemøtet på avgrensede områder bør kunne overlate til sokn oppgaver som i utgangspunktet tilligger Kirkemøtet. Hvis det ikke åpnes for det i en framtidig kirkeordning vil Kirkemøtets handlingsrom begrenses og kanskje vil kirken bli avskåret fra å velge de mest effektive/tjenlige ordninger. Dernest har vi en uløst utfordring i hvordan de lokale rådene i større grad bør forpliktes på overordnede strategier og planer. For å ivareta disse anliggender bør det arbeides med sikte på at man allerede nå finner formuleringer som kan stå seg også etter 2020.

Vi merker oss videre at slik forslaget til ny § 2 nå er formulert, får betegnelsen *Den norske kirke* to ulike betydninger. Vi er i tvil om det er tjenlig, og etterlyser en vurdering av alternative betegnelser/beskrivelser.

Bispedømmerådet ser behovet for at bestemmelsene i kirkeloven om Kirkerådets sammensetning forenkles og har ikke merknader til den foreslåtte endring av § 25.

Kap. 4 – Den norske kirke som arbeidsgiver

Bispedømmerådet er enig i overføringen av arbeidsgiveransvaret for prestskapet og tilsatte i Kirkerådet og bispedømmerådene slik dette beskrives. Vi har heller ikke merknader til de konsekvenser som følger av overføringen og som skisseres i dette kapitlet. Dette er et stort og viktig skritt i prosessen med selvstendigjøring av kirken.

Men dette løser ikke kirkens utfordringer knyttet til et helhetlig arbeidsgiveransvar. De som arbeider i menighetene vil fortsatt ha to arbeidsgivere. Det gjenstår å finne løsninger som ivaretar de utfordringene ordningen med to arbeidsgivere i den lokale kirke representerer. Det er viktig at dette finner en bærekraftig løsning, og vi er kjent med at Kirkerådet planlegger å sende spørsmål om dette på høring om kort tid. Det er avgjørende at staten gjennom lov eller på annen måte ikke legger føringer for eller begrenser kirkens handlingsfrihet i hvordan arbeidsgivermyndigheten skal ivaretas.

Kap. 5 – Spørsmålet om særskilt lovregulering av prestenes og biskopenes tjeneste

Høringsnotatet legger til grunn at det er Kirkemøtet som skal fastsette tjenesteordninger. Det følger av selvstendigjøringen at det må være slik. At prestenes og biskopenes tjeneste har et særskilt grunnlag følger av vår kirkeforståelse som det ikke er noen grunn til å rokke ved. I høringsnotatet foreslås at staten gjennom lov bidrar til dette gjennom §§ 2 og 34.

Departementet foreslår konkret at det i § 2 inntas en bestemmelse om at «Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost og hvert bispedømme av biskop». Dette for å bekrefte at vi skal være en landsdekkende kirke med prestetjeneste over hele landet. I Nidaros erfarer vi at prestetjenesten er en viktig kontinuitetsbærer og mange steder halter menighetsarbeidet dersom soknet ikke har en fast prest. At staten bekrefter dette er det etter vårt skjønn ingenting i veien for. Gjennom en slik lovtekst forplikter også staten seg til å bidra til prestetjeneste i alle sokn over hele landet.

Departementet foreslår videre at prestenes uavhengighet nedfelles i lov slik det er formulert i forslaget til § 34: «All prestetjeneste skal organiseres slik at prestene kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser». Denne uavhengigheten handler i første rekke om faglig selvstendighet og yrkesutøvelse i samsvar med faglige og etiske standarder. Bestemmelsen kan innebære et positivt rekrutteringselement, men kan også i et visst mon begrense arbeidsgivers styringsrett. Vi legger dog til grunn at bestemmelsen ikke vil være til hinder for at prester omtalt i § 2 på en tjenlig måte også kan forpliktes i forhold til kirkelige rådsorganers planer og strategier.

Kap. 6 – Regler om klage

Departementet foreslår å opprette en klagemnd med et sammensatt spekter av oppgaver slik det framgår av forslaget til § 27. Bispedømmerådet ser behovet for klageordninger på de områder som er nevnt. Men også denne paragrafen synliggjør dilemmaet om hva staten skal fastsette og hva kirken selv bør fastsette. Av paragrafen og dens premisser kan man lese at staten legger føringer for noen avgjørelser som Kirkemøtet skal ta, nemlig delegasjon av tilsettingsmyndighet o.a. til

bispedømmerådene. Slike føringer er prinsipielt uheldig, og egentlig burde det være Kirkemøtet som gjorde vedtak om klagenemnda, dens oppgaver og sammensetning. Departementet begrunner imidlertid lovfestingen av klagenemnda med at dersom et klageorgan skal kunne overprøve beslutninger som kirkelige organer har truffet i medhold av lov, må myndigheten til å overprøve slike beslutninger fastsettes i lov. Dersom dette er en entydig forutsetning for alle deler av paragrafen slutter bispedømmerådet seg til forslaget.

Kap. 7- Andre forslag til endringer i kirkeloven

Høringsnotatet legger opp til at staten beholder myndigheten til å endre kirkelig inndeling og visse bestemmelser om kirkebygg, begrunnet hovedsakelig i at vedtak om dette kan influere på kommunens utgiftsforpliktelse. Høringsnotatet legger til grunn at slik myndighet derfor bør tilligge staten, ikke kirkelig myndighet. I lovteksten foreslås dog at staten gis hjemmel til å delegere til biskop/bispedømmeråd å fatte vedtak i slike saker, og det framgår at departementet tar sikte på å opprettholde dagens delegasjonspraksis.

Prinsipielt bør en fristilt kirke kunne fatte denne typen vedtak selv. Bispedømmerådet vil peke på: I noen av disse sakene, f.eks. bygging av ny kirke, ligger det et kommunalt vedtak om finansiering i bunnen før godkjenning skjer, alternativt annen finansiering. Allerede i dag fatter biskopen vedtak om forordnede gudstjenester i kirkene, noe som har stor innvirkning på kommunens utgiftsforpliktelse. Vi tviler på at vedtak om kirkelig inndeling og kirkebygg i praksis vil ha så vidtrekkende betydning for kommunens utgiftsforpliktelse at det bør være til hinder for at denne myndigheten følger med til kirken som et ledd i virksomhetsoverdragelsen. Dette bør kunne omtales på en måte som både gir kirken selv denne myndigheten og som sikrer kommunene mot kirkelig overstyring på det økonomiske området.

Del III – Kirkens økonomiske stilling og grunnlag ved utskilling fra staten

I høringsnotatets innledning pekes på at det i reformfase to vil være naturlig å reise spørsmål om en omlegging av dagens finansieringsordninger for kirken, «i retning av medlemsfinansiering i en eller annen form». Dette er nytt og vi leser det som en politisk føring på et tidlig tidspunkt. Omtalen er svært beskjeden. Det eneste som sies om hensikten, er at kirken skal bli mer «fristilt og selvstendig». Bispedømmerådet etterlyser at det i det minste ble vist til at et slikt spørsmål må vurderes også i lys av statens interesse av at kirken skal være landsdekkende og grunnlovens bestemmelse om at Den norske kirke «forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten.»

I del III gjennomgås blant annet pensjonsordningen i en fristilt kirke. Bispedømmerådet er enig i at staten vanskelig kan pålegge kirken en bestemt pensjonsordning. I høringsnotatet foreslås en frist på tre år til å ta stilling til viktige pensjonsspørsmål, noe bispedømmerådet antar er et rimelig tidsperspektiv. Bispedømmerådet er også tilfreds med at det åpnes for å tilby de arbeidstakere som da er medlemmer i Statens pensjonskasse å beholde sitt medlemskap i en lukket ordning, selv om kirken skulle velge en annen pensjonsordning.

Pensjonsordningene vil bli et viktig element i kirkens arbeidsgiverpolitikk og vil kunne ha betydning også rekrutteringsmessig både på kort og lang sikt. Samtidig er framtidige pensjonsordninger i omforming, også Statens pensjonskasse. Både framtidige utgifter til pensjon og pensjonsytelsene vil det være usikkerhet omkring.

Det er statens ansvar å ivareta bestemmelsene i arbeidsmiljølovens § 16-2 ved å gi en sikkerhet til arbeidstakerne om at pensjonsordningene ikke svekkes ved en virksomhetsoverdragelse. Det bør også være i statens interesse å bidra til

pensjonsordninger som sikrer gode arbeidsbetingelser samt rekruttering, mobilitet og fleksibilitet slik at den landsdekkende kirken kan opprettholdes. Overføringen av arbeidsgiveransvaret er tross alt mer enn en teknisk overføring av en bedrift, mer enn en ordinær virksomhetsoverdragelse. Det handler om videreføring av en prestetjeneste som staten har hatt ansvar for og tilrettelagt for i snart 500 år. Selv om det er Kirkemøtet som må fatte de nødvendige vedtak i samråd med arbeidstakerorganisasjonene, er pensjonsspørsmålet et så omfattende og viktig spørsmål at det fordrer en konstruktiv dialog mellom kirken og staten. Bispedømmerrådet mener staten bør innta en mer åpen og konstruktiv tilnærming enn formuleringen «eventuelle økninger i pensjonskostnadene etter at en virksomhetsoverdragelse har funnet sted, ikke kan påregnes kompensert av staten».

I høringsnotatet nevnes flere av de statlige forvaltningsordningene og tjenesteytingene som kirken i dag drar fordel av, og det understrekes at dette er oppgaver som kirken selv må finne løsninger for samt finansiere av det årlige tilskuddet over statsbudsjettet. Bispedømmerrådet påregner at departementet sammen med kirkelige organer foretar en fullstendig gjennomgang av slike ordninger, og at det i fellesskap skjer en vurdering av kirkens forventede økte utgifter. Bispedømmerrådet legger til grunn at de økte utgiftene kompenseres i den årlige tildelingen til Kirkemøtet. Departementet antar videre «at interne organisasjonsendringer kan gi en mer rasjonell oppgave- og arbeidsfordeling». Bispedømmerrådet forutsetter at staten med dette ikke har til hensikt å legge føringer for de organisasjonsendringene som Kirkemøtet skal vedta. Dernest vil vi peke på at i den grad kirken velger mer rasjonelle måter å løse oppgaver på enn det staten har gjort, vil det være urimelig om det skal få betydning for størrelsen på statens tilskudd.

Innledningsvis pekte vi på at en av statens viktige oppgaver må være å bidra til at kirken forblir landsdekkende. Dimensjoneringen og utviklingen av det statlige rammetilskuddet vil bli oppfattet som et tegn på statens vilje til å ivareta denne oppgaven, samtidig som det blir avgjørende for kirkas evne til å forbli landsdekkende. En viktig forutsetning for dette er en solid og forutsigbar økonomi.

I høringsnotatet berøres også spørsmål omkring investeringer og lån. Departementet skriver: «.. normalordningen bør være at en fristilt kirke har ansvar for å finansiere sine investeringer og anskaffelser selv. Bare i helt ekstraordinære tilfeller bør det åpnes for at staten vurderer særskilte bevilgninger til investeringer». Departementet mener at det foreslåtte statlige finansieringsansvaret for en fristilt kirke innebærer at kirken ikke bør tillates å ta opp lån til investeringer. Kirkelig låneopptak vil etter departementets vurdering utsette staten for et økonomisk ansvar og «antar at kirkens behov for investeringsmidler mest hensiktsmessig bør vurderes i sammenheng med egenkapitalspørsmålet og det foreslåtte rammetilskuddet». På denne bakgrunn foreslås i § 22 store begrensninger i muligheten til å ta opp lån. Etter bispedømmerrådets skjønnerokker disse begrensningene på en uheldig måte ved kirkens handlefrihet. Muligheten til å ta langsiktige beslutninger som går ut over statens årlige bevilgninger blir innskrenket. Vi anmoder departementet om å vurdere dette på nytt.

Del V – Administrative og økonomiske konsekvenser ved en utskilling

I omtalen av de statlige rammetilskuddene skriver departementet: «Fordi Kirkemøtet møtes kun en gang i året, og bare med en ukes varighet, ... ». Dette skrives knyttet til delegasjon av budsjettsaker til Kirkerådet. Uavhengig av delegasjonsspørsmålene vil bispedømmerrådet peke på:

Kirkemøtets oppgaver og ansvar vil øke, noe som fordrer mer tid til en forsvarlig behandling av et økende antall saker - viktige avgjørelser flyttes fra departementet og

Stortinget til Kirkemøtet. Kirkemøtet skal fortsatt ha en bred representasjon fra bispedømmene, mens Kirkerådet formodentlig vil få færre medlemmer og ikke en så landsdekkende representasjon som i dag. Vi tror bred landsdekkende representasjon vil bli viktig både for å holde kirken sammen, arbeide over tid med vanskelige spørsmål og for å gi demokratisk legitimitet til avgjørelser.

Departementets beskrivelse av Kirkemøtets framtidige møtepunkter representerer etter vårt skjønn en for passiv tilnærming. Vi etterlyser at departementet, i lys av Kirkemøtets framtidige rolle og oppgaver, tar høyde for at Kirkemøtet kan ha behov for flere møtepunkter, og vurderer kirkens behov for framtidig økonomi også i lys av dette.

Med vennlig hilsen

Gunn Karlsaune
stiftsdirektør

Kristian Stendahl
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Kopi til:
Kirkerådet

Mottakere:
Det Kongelige Kulturdepartement