

Staten og Den norske kirke – et tydelig skille

Høringsuttalelse fra Presteforeningen

Behandlet i Presteforeningens representantskap 21.oktober 2014

Innledning

Presteforeningen viser til høringsnotat fra Kulturdepartementet av 2. september 2014 og avgir med dette sin høringsuttalelse.

Innledningsvis redegjøres for noen hovedhensyn som ligger til grunn for Presteforeningens høringssvar. Deretter følger kommentarer og synspunkter på de lovforslagene som særlig berører prestene, samt enkelte andre spørsmål.

Trygghet under omstilling

Presteforeningen er opptatt av at presters lønns-, arbeids- og pensjonsbetingelser ivaretas ved en virksomhetsoverdragelse, slik at forutsetningen om trygghet under omstilling innfris. Høringsnotatet berører ved siden av forslagene til lovendringer også en rekke spørsmål som angår virksomhetsoverdragelse og avtalefestede rettigheter. Det er i høringsnotatet lagt opp til ordninger som vil svekke arbeidstakernes lovfestede og tariffestede rettigheter. Særlig bidrar manglende avklaring av pensjonsspørsmålet til utrygghet.

Presteforeningen anser pensjonsspørsmålet som uavklart, og finner det derfor ikke forsvarlig at det gjennomføres en virksomhetsoverdragelse på det grunnlaget som er beskrevet i høringsdokumentet. Presteforeningen krever lovfesting av prestenes rett til å være en del av Statens pensjonskasse.

Presteforeningen finner det uforsvarlig å iverksette lovendringer som har sammenheng med virksomhetsoverdragelsen før konsekvensene er tydeligere beskrevet og beregnet.

Ivareta prestatjenestens plass og rolle i kirken

Presteforeningen er opptatt av at prestatjenestens plass i kirken ikke endres eller svekkes som følge av endringene i forholdet mellom stat og kirke. Inntil 2012 var regulering av prestatjenesten under kongens anordningsmyndighet. Prestatjenesten har derfor ikke vært regulert i kirkeloven (kl). Etter Grunnloven § 16 skal ”nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved lov”. I en situasjon hvor kirkelovens bestemmelser i alt vesentlig videreføres, mens de kongelige anordningene om prestatjenesten er avvirket, oppstår en ubalanse i kirkens rettsgrunnlag. Presteforeningen mener denne ubalansen må motvirkes ved at det tas inn bestemmelser om prestatjenesten i kirkeloven, slik også høringsnotatet legger opp til.

Presteforeningen slutter seg til forslagene om lovfesting av prestedtjeneste, proste- og bispetjeneste i kl § 2 og av prestedtjenestens uavhengighet i kl § 34 slik departementet foreslår, se nærmere kommentarer nedenfor (ad 5.2 og 5.3). Presteforeningen vil også foreslå å lovfeste prinsippet om "embete og råd" for å sikre den videre balansen i kirkeordningen, og for at prestedtjenestens plass og rolle i kirken ikke skal svekkes.

Forslag til lovendringer

3.3-3.6 Den norske kirkes rettslige handleevne

Presteforeningen er opptatt av å styrke soknet som grunnenheten i Den norske kirke, og menighetsrådet som soknets organ. For at kirken ikke skal fremstå som 1280 ulike enheter er det også nødvendig med felles, samlende strukturer. Som Den norske kirkes øverste folkevalgte organ, er det riktig at Kirkemøtet opptrer på vegne av det sentrale rettssubjektet. Men det er også viktig at det sentrale rettssubjektet ikke svekker soknets selvstendighet. Det er etter Presteforeningens oppfatning ivaretatt ved at Kirkemøtet kan delegerere til bispedømmerådet, men ikke kan delegerere til soknet. Soknet kan også avgi oppgaver til bispedømmerådet. Presteforeningen støtter departementets forslag til lovendringer slik de fremgår av høringsnotatets Del II, kapittel 3.

4.2 Overføring av arbeidsgivermyndighet fra staten til kirken

Presteforeningen mener at arbeidsgivermyndigheten for prestedtjenesten, dersom den overføres fra staten til kirken, bør legges til det sentrale rettssubjektet. Presteforeningen viser til den innarbeidede organiseringen av prestedtjenesten, hvor bispedømmerådet har utøvd tilsettingsmyndigheten og biskopen de fleste arbeidsgiverfunksjoner, mens departementet til nå har utøvet arbeidsgivermyndigheten på overordnet nivå. Presteforeningen mener den kirkelige arbeidsgivermyndigheten bør organiseres på tilsvarende måte innenfor kirkens sentrale rettssubjekt, med en funksjonsfordeling mellom sentral arbeidsgivermyndighet og biskopens og bispedømmerådets arbeidsgiverfunksjoner som tilsvarer den nåværende for prestenes del.

Presteforeningen ser på denne bakgrunn ingen grunn til å oppheve bestemmelsen i kl § 23 sjette ledd, første punktum om at "*Bispedømmerådet tilsetter proster og menighetsprester*". Presteforeningen foreslår at denne bestemmelsen opprettholdes.

4.3 Myndighet til å inngå tariffavtaler. Lovforslag.

Presteforeningen støtter i utgangspunktet departementets lovforslag om at det tas inn en bestemmelse i kl § 24 om Kirkemøtets adgang til å melde seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon. Presteforeningen mener bestemmelsens ordlyd bør endres til følgende:

Kirkemøtet kan gi en arbeidsgiverorganisasjon fullmakt til å inngå og si opp tariffavtaler, ...

Det er mer sakssvarende å bruke flertallsformen i og med at det ikke er uvanlig at det inngås flere tariffavtaler med en eller flere hovedsammenslutninger eller fagforeninger.

Tilleggsforslag: Lovfesting av rett til å inngå tariffavtaler

Presteforeningen foreslår at følgende bestemmelse tas inn i kl § 24:

Fagforening, arbeidsgiver, arbeidsgiverforening eller sammenslutning av slike har gjensidig plikt til etter krav fra den annen part å oppta forhandlinger med sikte på å inngå eller revidere en tariffavtale for ansatte i Den norske kirke.

I tjenestetvistloven § 2 heter det: "Staten og tjenestemennenes forhandlingsberettigede organisasjoner har gjensidig plikt til etter krav fra den annen part å oppta forhandlinger om inngåelse av tariffavtale." Arbeidstvistloven har ingen tilsvarende bestemmelse. Presteforeningen mener det bør tas inn en bestemmelse i Kirkeloven som sikrer at denne rettigheten blir videreført.

En lovfesting av plikten til å forhandle om tariffavtaler er en viktig forutsetning for at det skapes ro rundt lønns- og arbeidsvilkårene i tariffavtalens virkningsperiode. Dersom ikke gjeldende ordning videreføres, vil det være en svekkelse av de kirkelige arbeidslivspartenes mulighet til å komme til omforente løsninger gjennom tariffavtaler. Det vil kunne være uheldig for Den norske kirke som virksomhet, arbeidsgiver og som trossamfunn.

Presteforeningen mener en lovfesting av en gjensidig plikt til å forhandle er særlig viktig med tanke på den framtidige pensjonsordningen. Jf. høringsnotatet punkt 13.4.1 siste avsnitt hvor det står følgende: "Om kirkens valg av pensjonsordninger skal kunne avgjøres av Kirkemøtet eller om spørsmålet vil være en forhandlingssak, vil bero på de tariffavtaler kirken inngår etter en selvstendigjøring fra staten."

5.2 Særskilt lovregulering av prestenes tjeneste

5.2.1 Soknets rett til å bli betjent av prest. Lovforslag

Det foreslås nå å lovfeste prestatjenesten, jf. høringsnotatets forslag til nytt ledd i kl § 2: "*Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost, og hvert bispedømme av biskop*". Departementets forslag begrunnes i sammenheng med kommunens økonomiske ansvar overfor kirken i kl § 15, som forutsetter at det skal være prestatjeneste i hvert sokn. For å opprettholde grunnlovens bestemmelse om en folkekirke (§16) er det dessuten av avgjørende betydning at soknet har rett til å bli betjent av prest. Presteforeningen mener videre at ordningen av prestenes tjeneste er et av de forhold som skal reguleres i lov i henhold til grunnlovsbestemmelsen i § 16 "Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved lov". Dette fordi soknets rett til å bli betjent av prest er et vesentlig kirkelig ordningsspørsmål. Forslaget vil også bidra til å opprettholde en nødvendig balanse i kirkens rettsgrunnlag etter at Kongens anordningsmyndighet er avviklet.

Presteforeningen slutter seg til departementets lovforslag.

5.2.2 Prestetjenestens uavhengighet

Uttrykket "uavhengighet" i overskriften er uheldig, da det lett skaper assosiasjoner til noe mer omfattende eller noe annet enn det departementets lovforslag handler om. Hovedbegrunnelsen bak forslaget må forstås å være kirkemedlemmenes behov snarere enn sikring av prestenes rettigheter. Forslaget må også sees i sammenheng med de krav som samfunnet stiller til profesjoner generelt.

Departementet viser til eksempler på hvordan andre profesjoners virksomhet er lovfestet og beskyttet. Det er ikke urimelig ut fra prestatjenestens karakter at departementet velger å fremme et forslag i tråd med hvordan helsetjenestens profesjoner er regulert.

Prestene utfører i dag viktige samfunnsmessige oppgaver i møte med mennesker. Folkekirkens medlemmer må være trygge på at prestenes tjeneste er av faglig god kvalitet. Den enkelte prest må være i stand til å ta et selvstendig faglig ansvar for sine arbeidsoppgaver, så som sin forkynnelse, undervisning, sjelesorg og sakramentforvaltning. De som mottar prestedtjenester skal oppleve at disse er av god kvalitet. Det aktuelle lovforslaget bidrar til å sikre begge disse anliggende, og uttrykker slik Presteforeningen ser det samfunnets vilje til samtidig å stille krav til og verne om de profesjonene som møter borgerne.

Lovforslaget uttrykker denne "viljen" ved å sikre de nødvendige organisatoriske rammer for at den enkelte prest kan utføre sin tjeneste i tråd med ordinasjonen. Ordinasjonen gir presten et selvstendig faglig ansvar for en rekke definerte arbeidsoppgaver, og forpliktelse til forsvarlig yrkesutøvelse i møte med de av samfunnets borgere som mottar kirkens tjenester. Tjenesten må organiseres slik at dette blir mulig.

Innholdet i lovforslaget er viktig for prester som arbeider i Den norske kirke, men også for prester som arbeider utenfor Den norske kirke, f.eks. i organisasjoner, privat næringsliv eller helsevesen. Det faglige vernet rundt prestenes profesjonsutøvelse er avhengig av at det gis gjennom en offentligrettslig regulering for at det skal være rettslig bindende.

Den norske kirkes presteforening støtter som følge av dette departementets forslag om at det tas inn en bestemmelse i kl § 34 om lovregulering av organiseringen av all prestedtjeneste. Presteforeningen mener det bør tydeliggjøres at bestemmelsen sikter til den enkelte prests profesjonsutøvelse, og foreslår derfor følgende ordlyd:

All prestedtjeneste skal organiseres slik at den enkelte prest kan utøve sin tjeneste i samsvar med ordinasjonens forutsetninger og forpliktelser.

I høringsnotatet punkt 5.2.2 fremkommer det at det at: *Det er departementets syn at en lovbestemmelse som skal verne om prestenes (relative) uavhengighet ikke bør innføres uten bred kirkelig støtte. Departementet vil derfor legge avgjørende vekt på de kirkelige høringsinstansenes uttalelse i spørsmålet.*

Presteforeningen er uenig i departementets resonnement, og finner det påfallende at akkurat dette lovforslaget krever en særlig bred kirkelig støtte. Begrunnelsen for lovforslaget slik den framstilles over, motsier i seg selv et slikt resonnement.

5.3 Regulering av biskopens og prostens tjeneste

5.3.2 Biskopen som organ

Presteforeningen deler vurderingene i høringsnotatet i pkt. 5.3.2. Presteforeningen støtter departementets synspunkt om at "det er grunn til å sikre en fortsatt uavhengig bispetjeneste og unngå at det fastsettes ordninger som innebærer at Kirkerådet kommer i et overordningsforhold til biskopene" (s.36). Presteforeningen støtter departementets forslag om at biskopen i loven bestemmes som et organ som Kirkemøtet kan bemyndige til å opptre på vegne av Den norske kirke.

5.3.3 Biskopens uavhengighet

I høringsnotatet reises spørsmålet om biskopens uavhengighet i forhold til biskopen har behov for vern ved utøvelsen av ordinasjon, vigsling og visitasjon. Presteforeningen er av den oppfatning at biskopens uavhengighet ved utøvelsen av disse forpliktelsene bør gis utrykkelig vern i kirkeloven.

6.2. Mindretallsklage ved tilsetting

Presteforeningen mener det bør være klageadgang på tilsetningsvedtaket.

6.6 Områder hvor det kan være behov for særskilt klageordning

6.6.1 Dispensasjon fra krav om medlemskap

Presteforeningen støtter departementets forslag.

6.6.2 Disiplinærvedtak

Presteforeningen støtter forslaget om disiplinærvedtak kan påklages til den særskilte klagenemnda. Presteforeningen støtter ikke noen form for svekkelse av ansattes materielle eller prosessuelle rettigheter etter tjenestemannsloven eller arbeidsmiljøloven. Spørsmålet om forholdet mellom klageorganets kompetanse og arbeidsrettslige konsekvenser ved disiplinærvedtak synes i liten grad å være utredet i høringsnotatet.

6.6.3 Vedtak om tap av presterettigheter

Presteforeningen støtter forslaget om at vedtak om tap av presterettigheter kan påklages til den særskilte klagenemnda.

6.7 Klagenemnd for Den norske kirke

En lovfestet klagenemnd kan være en god ordning som sikrer arbeidstakerne forsvarlig saksbehandling. Presteforeningen støtter departementet i vurderingen av at Kirkemøtet er lite egnet som organ for klagebehandling, og støtter opprettelsen av en klagenemnd.

Andre lovforslag fra Presteforeningen

Lovfesting av embete og råd

Den norske kirkes styringsorganer er sammensatt ut fra prinsippet om samvirke mellom det allmenne prestedømme og den ordinerte tjeneste (tjenesten med ord og sakrament), eller "embete og råd" som har vært kortformen for denne tankegangen.

I dagens kirkelov finnes "embete og råd"-prinsippet igjen i bestemmelsene om sammensetning av kirkens organer, menighetsråd (§ 6), kirkelig fellesråd (§ 12), bispedømmeråd (§ 23), kirkemøte (§ 24) og kirkeråd (§ 25), samt lærenemnda (§ 27). Selve prinsippet har ikke så langt vært nedfelt i kirkeloven. Heller ikke prestatjenesten ("embetet") har vært lovfestet, siden organiseringen av dette fram til 2012 har ligget under kongens anordningsmyndighet.

Det foreslås nå å lovfeste prestatjenesten, jf. høringsnotatets forslag til nytt ledd i kl § 2: "*Hvert sokn skal være betjent av prest, hvert prosti av prost, og hvert bispedømme av biskop*". Lovfestingen av prestatjenesten motiveres med at den skal sikre prestatjenesten slik Den norske kirke har den i dag. Det legges ikke opp til å styrke prestatjenestens – eller "embetets" – relative posisjon i kirken, men heller ikke å svekke den. Det som da framstår som en mangel er en sikring av prinsippet om "embete

og råd" som grunnleggende styringsprinsipp i kirken: at kirkestyret er basert på samvirke mellom det allmenne prestedømme og "den ordinerte tjeneste" som det het da "embete og råd"-prinsippet ble utformet.

Presteforeningen vil foreslå å ta inn en bestemmelse som sikrer dette prinsippet i kl § 2.

Å finne en god formulering for en slik bestemmelse er krevende, fordi Den norske kirke i senere år har endret tjenesteteologisk terminologi. Uttrykket "embete" er forlatt, fordi det ga sterke assosiasjoner til statlig embetsmannsstatus. Uttrykket "den ordinerte tjeneste" er forlatt av Bispemøtet, som nå heller vil snakke om "vigslede tjenester". Den tjenesteteologiske termen for prestatjenesten blir nå "den vigslede tjeneste med ord og sakrament" (ofte omtalt som "den særskilte tjeneste").

I Lag om svenska kyrkan (§ 2) er et tilsvarende prinsipp ("den dubbla ansvarslinjen") formulert slik: *"Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet."*

Denne bestemmelsen viser hvordan en forankring av det grunnleggende samvirkeprinsippet kan sikres i en kortfattet rammelov. Formuleringen har to hovedsvakheter med tanke på norske forhold: De norske kirkelige organene er ikke utelukkende "en demokratisk organisation", men nettopp en organisasjon med organer hvor samvirke mellom det allmenne prestedømme og "kirkens embete"/"den vigslede tjeneste med ord og sakrament" finner sted. Der man i svenska kyrkan kort og greit kan si "kyrkans ämbete", er dette ikke fullt så enkelt i Norge, ref. den nyere tjenesteteologiske terminologien. En tilsvarende formulering som den svenske ville i norsk sammenheng kunne fungere som argument for å svekke prestatjenestens plass i rådene, siden samvirket er definert som et samvirke **mellom** prestatjenesten ("ämbetet") **og** en demokratisk organisasjon. Den svenske formuleringen forutsetter også en tjenesteteologisk terminologi som er krevende i norsk sammenheng.

Fordelen med den svenske formuleringen er at den setter bestemmelsen om samvirke i sammenheng med kirkens karakter av åpen folkekirke, hvor både en fungerende folkelig basis (demokratisk organisasjon) og en nærværende prestatjeneste er grunnleggende forutsetninger, og at ansvaret for å bedrive en riksdekkende virksomhet henges opp på begge knagger. Prestatjenesten, eller kirkens embete, stilles ikke **under** den demokratiske organisasjonen, men i (mer jevnbyrdig) samvirke med den.

En lovfesting av "embete og råd" kan utformes på forskjellig måte. En kan søke formuleringer a la den svenske, som sikter til ansvaret for å drive hele kirkens virksomhet, men det går også an å begrense formuleringen til styringsorganene og deres virke. Det siste er kanskje lettest å passe inn i forhold til departementets forslag om lovfesting av prestatjenesten. Som nytt ledd etter departementets foreslåtte ledd "Hvert sokn skal være betjent av..." foreslås følgende formulering:

"Kirkestyret utøves av kirkens medlemmer sammen med prestatjenesten i samvirke i kirkens styringsorganer."

Formuleringene "kirkens medlemmer" og "prestatjenesten" er her valgt med tanke på at uttrykkene skal stå i en lov utstedt av Stortinget, og at kirkens teologiske språkbruk i den sammenheng vil virke

fremmed. Med uttrykket "kirkens medlemmer" forstås kirkens dømte medlemmer, som teologisk omfattes av tanken om "det allmenne prestedømme". Med uttrykket "prestetjenesten" forstås den nødvendige kirkelige tjeneste med Ord og sakrament ifølge Confessio Augustana art. V., med det kirkelige ledelsesmandat som kan utledes av dette (biskopens tilsyn, pastoral ledelse, læreansvar etc.).

Denne formuleringen har ikke til hensikt å etablere noen ny særstilling for prestene, men å sikre den stilling prestetjenesten ("kirkens embete", "den viglede tjenesten med ord og sakrament", prest, prost og biskop) har i dagens kirkelige styringsstruktur.

Svakheten med formuleringen kunne være at den i for liten grad dekket biskopens, prostens og sokneprestens funksjoner som selvstendig kirkelig organ. Dette vil dreie seg om bestemte funksjoner som i det i en ny kirkeordning vil være Kirkemøtet som legger til biskop, prost og prest. Dette hensynet trekker i retning av en formulering mer i tråd med den svenske lovformuleringen.

"Den norske kirke er en åpen folkekirke hvor kirkens medlemmer i samvirke med prestetjenesten driver en landsdekkende virksomhet."

Ved å bruke uttrykket "kirkens medlemmer" i stedet for "en demokratisk organisasjon", unngår en at formuleringen etablerer samvirket **mellom** rådene og prestetjenesten, men at samvirket mellom medlemmene og prestetjenesten kan finne sted i styringsorganene. Samtidig gir formuleringen rom for at så vel prestetjenesten som kirkens medlemmer kan ha egne funksjoner og ansvar i driften av kirkens virksomhet – men at dette må koordineres i organer som kan ivareta samvirke og styring.

Endring i ordlyden kl § 14, første ledd

Presteforeningen fremmer forslag om en mindre endring i ordlyden i kl § 14 om Kirkelig fellesråds oppgaver. I første ledd mener Presteforeningen ordlyden bør endres til "... utarbeide mål og planer for *fellesrådets virksomhet*...". I dag heter det "...for den kirkelige virksomhet i kommunen...".

Presteforeningen viser til evalueringen av kirkeloven, rapporten *Samstyring i ubalanse: Evaluering av den lokale kirkens ordning* (Rapport IRIS – 2014/054) hvor ett av hovedfunnene var at det oppstår ubalanse i ledelse, organisering og styring i mange sokn. "Kirkelig fellesråd har fått en sterkere posisjon og "tyngde" enn lovgrunnlagets intensjon, mens menighetsrådets posisjon og "tyngde" ser ut til å svekkes." (s.ii) Rapporten peker på flere forhold som styrker kirkelig fellesråd på bekostning av menighetsrådet (s.102), blant annet disse: "Kirkelig fellesråd/kirkeverge har ansvar for de lovpålagte forvaltningsoppgavene og har arbeidsgiveransvar for det meste av personellet."

Blant disse forvaltningsoppgavene er det bestemmelsen om å "utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen" som i størst grad bidrar til å overordne fellesrådet over menighetsrådet. Denne bestemmelsens uklare formulering fører til at kirkelovens hovedprinsipp for relasjonen mellom Kirkelig fellesråd og menighetsrådet utfordres. Hovedprinsippet er at Kirkelig fellesråds ansvar er positivt avgrenset: Fellesrådets oppgaver er uttømmende bestemt ved lov, mens menighetsrådets ansvar er negativt avgrenset. Organene er ikke hierarkisk over- og underordnet, men har ulike funksjoner på vegne av soknet. Formuleringen i kirkeloven § 14 avskjærer ikke muligheten for at Kirkelig fellesråd utarbeider mål og planer for kirkelig virksomhet i kommunen i geografisk forstand, og at disse målene og planene dermed omfatter også menighetsrådenes

ansvarsområde. Dette trekker i retning av en overordnet funksjon for fellesrådet som ikke samstemmer med forholdet fellesråd-menighetsråd slik det ellers er tilrettelagt i kirkeloven. Presteforeningen mener bestemmelsen bør tydeliggjøres, slik at fellesrådets mål og planer avgrenses til det Kirkelig fellesråd har ansvar for, mens de enkelte sokn må ha ansvar for mål og planer for sitt ansvarsområde.

13 Pensjonsordningen i en fristilt kirke

Presteforeningen mener at den løsning som skisseres i høringsnotatet ikke er tydelig nok til å skape trygghet under omstilling for arbeidstakerene som nå skal ut av staten.

Presteforeningen vil påpeke at vesentlig økte pensjonskostnader uten økonomisk kompensasjon vil (uavhengig av pensjonsordning) få direkte konsekvens for hvor mange årsverk Den norske kirke kan ha, og dermed kunne påvirke kirkens evne til å innfri forutsetningen om at hvert sokn skal være betjent av prest.

Selv om de eldste arbeidstakerne angivelig er sikret, frykter vi at denne usikkerheten gjør det enda vanskeligere å rekruttere nye prestestudenter, både unge og godt voksne som velger presteyrket som en "second career".

I 2012 var mer enn 60% av prestene over 50 år, 27 % av prestene var over 60 år, mens bare 17% av prestene var under 40 år. Vi står foran en betydelig prestemangel. Usikkerhet rundt pensjonordningen vil forsterke dette. Presteforeningen er i tvil om hvorvidt en fremtidig selvstendig kirke vil være i stand til å håndtere utfordringen. Siden kirken skal finansieres av det offentlige, mener vi at det må være mulig å finne mer forutsigbare ordninger for pensjon.

Presteforeningen anser pensjonsspørsmålet som uavklart, og finner det derfor ikke forsvarlig at det gjennomføres en virksomhetsoverdragelse på det grunnlaget som er beskrevet i høringsdokumentet. Presteforeningen krever lovfesting av prestenes rett til å være en del av Statens pensjonskasse.

For Presteforeningen



Gunnar Mindestrømmen

leder