

dok 118

Kultur- og kirkedepartementet

Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO

Kultur og kirke	
Saksnummer	200604669 29.11.06
Kode	U-501

Vår saksbehandler:  
Vigdis Olsen

Kopi til

Vår dato  
27.11.06Vår referanse  
2006/00081

Deres referanse

### Høring - NOU 2006:2 Staten og Den norske kirke

Det vises til høringsbrev av 24.04.2006 fra Kultur- og kirkedepartementet, hvor Unio blir invitert til å uttale seg om NOU 2006:2 Staten og den norske kirke.

De valg som nå skal tas vil ha vidtrekkende konsekvenser for enkeltpersoner, for Den norske kirke og for det norske samfunn. De berører Norges forhold til grunnleggende menneskerettigheter, særlig hensynet til individuell og kollektiv trosfrihet. De aktualiserer hva slags verdigrunnlag som skal være det bærende i et stadig mer pluralistisk samfunn og hvilken plass religionene skal ha i dette samfunnet. Og de berører mange av rammevilkårene for at Den norske kirke fortsatt skal nå ut til hele folket, romme ulike teologiske tradisjoner og være en god arbeidsplass for de ansatte.

Unio velger å ikke gå inn i alle sider av utredningen, og konsentrerer seg om de overordnede spørsmål og prinsipielle sider ved organiseringen av Den norske kirke. Det er særlig tre forhold som tas opp i dette høringsbrevet:

1. Trosfrihet og likebehandling mellom ulike religioner og trossamfunn.
2. Den norske kirke som kulturbærer.
3. Den norske kirke som arbeidsgiver, inklusiv arbeidstakerperspektivet.

### Gjønnes-utvalgets tre modeller

Utredningen presenterer tre hovedmodeller for forholdet mellom stat og kirke i Norge:

1. Lovforankret folkekirke, som flertallet på 14 av utvalgets 20 medlemmer går inn for. Dette innebærer at nåværende bestemmelser om statskirkeordningen oppheves, og at Den norske kirke blir et selvstendig rettssubjekt med egne styringsorganer og med selvstendig ansvar for alle saker som har med kirkens tro og virksomhet å gjøre. Den norske kirke gis fortsatt en særlig tilknytning til staten gjennom en kirkelov, gitt av Stortinget. Biskoper

utnevnes av kirkens egne organer.

2. **Selvstendig folkekirke.** Den norske kirke etableres som et selvstendig trossamfunn på lik linje med andre tros- og livssynssamfunn. Fire medlemmer i utvalget går inn for denne modellen. Det innebærer at Den norske kirke ikke lenger er en del av statsforvaltningen, men etableres som et selvstendig trossamfunn på lik linje med andre tros- og livssynssamfunn. Det blir en felles lov for ulike livssyn.
3. **Grunnlovsforankret folkekirke.** Videreføring av dagens statskirkeordning, innenfor gjeldende grunnlovsbestemmelser. To medlemmer anbefalte denne modellen.

## **2. Kirke og samfunn, prinsipielle betraktninger om organiseringen av Den norske kirke**

### **2.1. Spørsmålet om statskirke og religionsfrihet**

I dag fører den norske staten en aktivt støttende religionspolitikk. Denne utøves særlig gjennom tilknytningen til Den norske kirke som statskirke, men også indirekte gjennom støtteordninger til de øvrige tros- og livssynssamfunnene.

Dersom det blir en endring i relasjonene mellom stat og kirke, blir det et åpent spørsmål hva slags politikk staten skal føre på dette området. Vil endringene innebære at den aktivt støttende politikken opphører – at staten ”trekker seg ut”? Eller vil staten fortsatt føre en aktiv politikk, men med likebehandling som grunnnorm og eventuell særbehandling som unntaket?

Hva en svarer på dette spørsmålet vil bl.a. avhenge av hva slags syn en har på:

- Statens oppgaver (fra en liten nattvekkerstat til en sterkt utbygd velferdsstat)
- Statens forhold til verdier og normer (fra en stat som forholder seg helt nøytralt og ”blindt” – via en stat som har visse normer, men da bare som rammeverk omkring individenes frie etiske valg – til en stat som tydelig holder oppe visse normer og etiske holdninger som rette)
- Hva som binder en nasjon sammen (er det tilstrekkelig med enighet om konstitusjonen, demokrati osv.), eller må det være en kultur- og verdibase som binder borgerne sammen.
- Hvilken rolle religionen kan spille i samfunnet (fra å stå i opposisjon til og isolert fra det etablerte samfunnet, til å være en byggende faktor i dialog med samfunnet).

Det sier seg selv at dette er kompliserte spørsmål, der svært få av de ytterliggående posisjonene finnes i rendyrket form. Likevel kan en for enkelhets skyld tenke seg en akse der staten i den ene enden vil trekke seg helt ut av alle religiøse spørsmål.

Staten kan la være å gi støtte til religiøse organisasjoner eller den gir støtte hvor lik behandling av alle er kriterium. Fra et slikt nøytralt og passivt utgangspunkt kan en tenke seg en glideskala i retning av en mer aktivt støttende religionspolitikk, men der en tilstreber å behandle alle likt. Innenfor en slik aktiv holdning kan staten tilstrebe konsekvensnøytralitet, noe som gjør at en åpner for tiltak som tar høyde for ulikheter mellom trossamfunn og i noen grad kompensere disse.

I den andre enden av skalaen har vi samfunn der staten aktivt støtter, og knytter seg særskilt til, ett eller flere trossamfunn. I sin ytterste konsekvens kan dette medføre at andre tros- og livssynssamfunn opplever vanskeligheter, forholdet mellom det religiøse lederskap og myndigheter blir flytende og staten ses som et teokrati.

## 2.2. Unios syn

Et av de sterkeste ankepunktene mot dagens statskirkeordning har vært hensynet til den enkeltes religions- og livssynsfrihet. Grunnloven ble i 1814 vedtatt uten at prinsippet om religionsfrihet var innfelt i § 2. At den så kom inn i 1964 er tegn på at statskirkeordningen ble opplevd problematisk og at det var viktig å fremheve religionsfrihet.

Gjønnes-utvalget konstaterer at ordningen vi har i dag ikke juridisk bryter med Norges forpliktelser i forhold til de menneskerettighetskonvensjoner landet har sluttet seg til. Samtidig har vesentlige sider ved ordningen ikke vært rettslig prøvet, og mange fremholder at dynamikken i utviklingen av menneskerettighetene vil gi mindre og mindre rom for en statskirkeordning.

### Oppdragerplikten

Av lovparagrafer er det særlig grl. § 2 annet ledd annen setning (oppdragerplikten), og grl. § 12 annet ledd (reglene for kirkelig statsråd) som har vært kritisert. Når det gjelder oppdragerplikten har både et samlet Bakkevig-utvalg og et samlet Gjønnes-utvalg anbefalt at denne skal bortfalle (s. 181). Unio går inn for at denne paragrafen utgår.

### Krav om kirkemedlemskap for halve Statsråd

Kravet til kirkemedlemskap for halve statsråd er problematisk. Selv om dette ikke rammer mange nordmenn, er det stor symbolverdi knyttet til disse vervene. For det første kan manglende kirkemedlemskap faktisk hindre at et enkeltmenneske blir utpekt til statsråd. For det andre kan dette tolkes som et signal om at det er en sammenheng mellom kirkemedlemskap og et fullverdig statsborgerskap – og gjøre det uklart når staten er en sekulær stat for alle borgere og når den er kirkeledelse for et flertall av borgerne.

Det har vært fremmet forslag om å gjøre endringer i § 12, men likevel beholde statskirkeordningen, f.eks. ved at bare kirkestatsråden trenger å være medlem av Den norske kirke. På denne måten håper en å komme kritikerne av forskjellsbehandling i møte, samtidig som en beholder statskirkeordningen. Denne muligheten vil Unio ikke gå inn for. En slik ordning vil demokratisk sett være nokså ugjennomsiktig, idet det ikke lenger er et kollegium men et enkeltmenneske som skal fatte betydningsfulle avgjørelser for kirken.

### Spørsmål om forskjellsbehandling

Unio merker seg at statskirkeordningen rent rettslig ikke strider mot hensynet til menneskerettighetene. Likevel er det grunn til å mene at ordningen ikke er i pakt med trosfrihetens "ånd". Det er en stadig uro omkring den vitterlige forskjellsbehandlingen som i dag gjelder mellom Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Enkeltmennesker som tilhører andre tros- og livssynssamfunn, eller ikke er medlem av noen, kan ha grunn til å føle at de forskjellsbehandles i forhold til medlemmer av statskirken. Dette kan være enten det gjelder de få, men prinsipielt viktige tilfeller der det får konsekvenser for utnevningen av statsråd, eller det gjelder en mer generell opplevelse av at staten har knyttet seg særskilt til ett trossamfunn med én bestemt konfesjon.

Det er også grunn til å spørre kritisk etter Den norske kirkes trosfrihet. Den brede samfunnsutviklingen fra 1884 til i dag gjør det stadig mer unaturlig å forstå statsråd som et kirkelig organ, gitt Regjeringens basis i et konfesjonsfritt Storting, statens opplagte status som sekulær myndighet for alle borgere, Den norske kirkes gradvise selvstendigjøring med utvikling av egne demokratiske organer osv.

Disse innvendingene mot statskirkeordningen blir ytterligere understreket av den økte pluraliseringen av det norske samfunnet. Unio mener det er viktig å utvikle en mer likeverdig plattform for hvordan staten og tros- og livssynssamfunnene kan inngå i fruktbare relasjoner.

Fordelen med et tydelig skille, og at en praktiserer intensjonsnøytralitet, er at dette vil kunne fjerne mistanke om favorisering fra statens side og sikre både trossamfunnenes og statens selvstendighet.

### 3.1. Kirken som kulturbærer

Et hovedargument for en fortsatt statskirke er at dagens ordning har medvirket til å holde kirken åpen og mangfoldig. Staten vil av mange bli sett på som en garantist for folkekirken: At alle medlemmer er velkomne uavhengig av trosengasjement og trosoppfatning, og en viser til at ordningen bl.a. har gjort det mulig å utnevne kontroversielle biskoper og sikre teologisk og kirkepolitisk bredde i kirken. Dette vil i neste omgang kunne ha betydning som ideal og normsetter for andre kirker og trossamfunn, og være et tydelig signal til hele samfunnet om f.eks. likeverd og inkludering.

Mye tyder på at kirkens tette bånd til staten har styrket kirkens offentlighetskarakter. Unio ser Den norske kirke som et trossamfunn på linje med andre tros- og livssynssamfunn i Norge. Noe av styrken med Den norske kirkes forankring i både stat og kommune er den brede kontaktflaten til folket, og opplevelsen av å være i et fellesskap med dette. Kirken er derfor et viktig sted også for kulturelle og kunstneriske uttrykk, og for tradisjonsformidling.

På den annen side kan den medføre at en viktig bidragsyter til etisk og livssynsmessig refleksjon ikke kommer til orde i den offentlige samtale, og at religiøse mennesker opplever at samfunnet ikke har plass for deres engasjement. Mange vil også mene at de senere års økende kulturelle pluralisme, og "religionenes tilbakekomst" krever en mer aktiv politikk fra myndighetenes side for å skape dialog og motvirke konflikt og isolering. En "blind" nøytralitet kan også fungere urettferdig, fordi forutsetningene ofte er ulike trossamfunnene imellom.

Den norske kirke er en viktig del av vår kulturarv. Kirken har vært gjennom omfattende endringer de siste 200 år, og fremstår i dag radikalt annerledes enn i 1814 eller 1950. Kirken har vist stor evne til å tilpasse seg samfunnets utvikling. Antall kvinnelige prester er sterkt økende. Kirken har vært villig til å diskutere kontroversielle spørsmål som homofili og nye samlivsformer, og det har skjedd en meningsbrytning innad i kirken om disse spørsmål, noe som også vitner om toleranse og evne til utvikling. Kirken har også vist en positiv samarbeidslinje mot andre trossamfunn, og tatt utviklingen mot et mer heterogent samfunn på alvor.

Samtidig som Den norske kirke har tilpasset seg endringene i samfunnet omkring, representerer kirken og troen en nødvendig stabilitet i livet for svært mange. Mange opplever en omskiftelig tilværelse, hvor arbeid, familiesituasjon, helse etc endres raskt og dramatisk. Da kan det føles viktig å ha en kirke som er tilgjengelig og som en kjenner igjen. Dersom man velger å endre Den norske kirkes tilknytningsform, mener Unio dette bør gjøres på en måte som ikke medfører endringer i kirkens tilbud og tilgjengelighet. Det er viktig at staten bidrar til at Den norske kirke kan opprettholde et godt tilbud over hele landet. Dette gjelder for eksempel i forhold til gravferder.

## 4. Lønns og arbeidsvilkår – ev. utenfor staten

### 4.1. Innledning

I den norske kirke er prestene, prostene og biskopene (heretter prestene) ansatt i staten, hhv. i bispedømmerådene og i statsråd, mens f. eks. kantorer, klokkere osv. er ansatt i fellesrådene. Biskopene og prostene er embetsmenn. Nedenfor behandles prestenes situasjon i forbindelse med de mulige endringsmodellene for kirken. Vi går bare unntaksvis inn på embetsmannsordningen.

Som tjenestemenn er prestenes forhold regulert av tjenestemannsloven med forskrifter og de er underlagt statens personalpolitikk.

Tjenestemannsloven er i kraft av å være et redskap for statlig styring et lovverk som gir ansatte stor grad av rettsikkerhet og forutsigbarhet. Det vises i denne forbindelse til:

- To-instansordningen - statstjenestemenn blir ansatt og oppsagt, evt. avskjediget, etter en avveining i to instanser. Dette gir ansettelsestrygghet, rettsikkerhet og et sterkere stillingsvern enn andre har.
- Kvalifikasjonsprinsippet – tjenestemenn har rett til ansettelse hvis de er best kvalifisert til en stilling.
- Kollegiale organer - de ovennevnte instanser er organer bemannet med både arbeidsgivere og ansatte.
- Sterkt stillingsvern - terskelen for å si opp statstjenestemenn er høyere enn i arbeidslivet ellers. Tjenestemenn har f. eks. rett til å stå i stillingen ved oppsigelse i prøvetiden.
- Intern og ekstern fortrinnsrett – særlig den eksterne fortrinnsretten i hele statens virksomhet er en rettighet som bare gjelder for staten
- Ventelønn – rett til ventelønn over tid for overtallige tjenestemenn med rett til ekstern fortrinnsrett.

Vi viser for øvrig til NOU 2004:5 *Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst ble*. Av innstillingen fremgår det at:

” Tjenestemannslovens bestemmelser om stillingsvern er et av flere elementer som utgjør de samlede lønns- og arbeidsvilkår i staten, og kan ikke vurderes løsrevet fra denne totaliteten”.

Tjenestemennene har dessuten pensjonsrettigheter i Statens pensjonskasse med bruttoordning og et oversiktlig tariffavtaleverk.

#### **4.2. Vurdering**

Ved å beholde en grunnlovsforankret statskirke vil de nevnte arbeidsvilkår bli å videreføre og utvikle seg med statens personalpolitikk til en hver tid. Gjennom særskilt lovregulering av folkekirken er det også mulig opprettholde mange av de ovennevnte rettighetene. Unios prinsipielle utgangspunkt er at prestenes rettigheter ikke skal forringes, men videreføres og forbedres uavhengig av det som måtte komme av endringer, eller utvikling av tilknytningen mellom stat og kirke.

#### **5 Oppsummering**

Unio støtter et samlet utvalg som understreker at religiøs utøvelse ikke henvises til den private sfære, men fortsatt skal spille en viktig rolle i det offentlige. Unio mener at staten bør føre en aktivt, støttende tros- og livssynspolitikk. Dette gjelder også om det blir en endring i relasjonene mellom Den norske kirke og staten. Det vil være et positivt signal til enkeltmennesker med ulike tros- og livssyn, samt hjelpe de ulike trossamfunnene til å fylle sin rolle i offentligheten på en best mulig måte. Statens forpliktelse til å føre en slik aktivt støttende tros- og livssynspolitikk vil ha betydning for finansieringsordninger, offentlige markeringer, øvrig lovverk mv.

For Unio er det en hovedpremiss at kirken fortsatt skal være en åpen og inkluderende folkekirke, uansett hvilken modell som blir valgt. Den norske kirke vil uansett stå overfor flere utfordringer uavhengig hvilken relasjon den vil ha til staten.

Uavhengig av modellvalg er det viktig at man klarer å opprettholde et mest mulig likt tjenestetilbud med god kvalitet over hele landet.

Unio legger vekt på at et samlet utvalg uttaler at dagens ordning ikke bryter med de rettslige krav om trosfrihet. Dette tilsier at valg av modell for relasjonen mellom kirke og stat kan gjøres fritt og etter en vekting av ulike, men vesentlige, hensyn.

Utfra dette vil Unio legge til grunn at hensyn til prinsippene om religionsfrihet og forhold til trossamfunnene harmonerer både med en lovforankret folkekirke (modell 1) og statskirken (modell 3), slik den er organisert i Norge.

Et annet forhold Unio vil peke på er lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte i kirken, med vekt på situasjonen for prestene. Tjenestemannslovens bestemmelser om stillingsvern, pensjonsrettigheter o.s.v. kan best ivaretas gjennom modell 3.

Under kirken som kulturbærer argumenterer Unio for at statskirken har vist seg å være tilpasningsdyktig, og tatt følgene av utviklingen mot et mer heterogent samfunn, herunder dialog med andre religiøse samfunn. Forankringen til staten kan ha bidratt til å styrke Den norske kirkes evne til å ta opp i seg nye strømninger og problemstillinger i samfunnet. Den norske kirke har gjennom sin evne til å tilpasse seg og forfekte liberale holdninger bidratt positivt til samfunnets utvikling. Dette er forhold som støtter opp om at Den norske kirke skal ha en forankring til staten.

Vennlig hilsen  
Unio



Anders Folkestad  
Leiar



Vigdis Merete Olsen  
Seniorrådgiver