



Referanser: Sak KM 4/14, 5/13, 10/12, 9/07 og 8/07

Saksdokumenter:

KR 37.1/14 Høringsnotat 2. september 2014 *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille (Sendt ut)*

KR 37.2/14 Kirkens rettslige forhold, Kirkerådets sekretariats drøfting av Den norske kirkes rettslige handleevne

Kirkerådets uttalelse til Kulturdepartementets høringsnotat *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*

Sammendrag

Kirkerådet gir i sin høringsuttalelse støtte til hovedinnhold og retning i Kulturdepartementets høringsnotat *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*.

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

Departementet legger opp til en skrittvis utvikling av kirkeordningen. De endringene i kirkeloven som nå foreslås, er *et første skritt* hvor Kirkemøtets vedtak i april 2013 følges opp. Departementet varsler at mer omfattende endringer i lovgivningen for kirken vil bli tatt opp i sammenheng med utarbeidelsen av en helhetlig lov om tros- og livssynssamfunn.

Høringsnotatet legger opp til at de kirkelige organers kompetanse fortsatt vil være regulert i lov og at Den norske kirke fortsatt vil være en særlovregulert størrelse der de kirkelige organenes rettslige handleevne vil være fastlagt og avgrenset i loven.

Kirkerådet er enig i at hensynet til kontinuitet tilsier en skrittvis utvikling av kirkeordningen og støtter departementets foreslåtte tidsløp og målsetting om fremtidig rammelovgivning. Kirkerådet understreker at løsningene fremsatt i høringsnotatet har en midlertidig karakter. Både staten og kirken har i sine planer en fase to som mer endelig skal fastlegge en rekke forhold. Kirkerådet understreker at høringsuttalelsen blir gitt med den forutsetning at prosessen videreføres med en rammelov som

muliggjør økt indre selvstyre for Den norske kirke i henhold til Kirkemøtets vedtak fra 2013.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet ber direktøren ferdigstille høringsuttalelsen med de føringer som ble gitt i møtet.
2. Kirkerådet ber direktøren opprette et partssammensatt utvalg som skal jobbe med pensjonsspørsmål.
3. Kirkerådet vil understreke at dersom lovendringene skal kunne tre i kraft 1. januar 2017, må kirken tildeles betydelige omstillingsressurser allerede i 2015.

Saksorientering

I et vedlegg drøfter sekretariatet rettslige forhold ved enkelte av forslagene i høringsnotatet, relatert til høringsnotatets kapittel tre. En nærmere utforming av forholdet mellom soknene og det nasjonale rettssubjektet Kirkemøtet ba om opprettelsen av, er et komplisert spørsmål. Siden det i høringsnotatet kun foreligger én løsning som er innenfor Kirkemøtets anmodning, drøftes dette spørsmålet nærmere i et eget vedlegg. Dette vedlegget er ikke en del av utkast til høringsuttalelse, men er en drøfting av høringsnotatets kapittel tre.

Fremtidig pensjonsordning er et stort og viktig spørsmål for kirken fremover. Det foreslås å opprette et utvalg for å utrede ulike pensjonsspørsmål. Utvalget foreslås opprettet med representanter både fra arbeidsgiversiden og arbeidstakerorganisasjonene. Felles kunnskapsinnhenting på dette området vil etter Kirkerådets mening bidra til å lette prosessen frem mot virksomhetsoverdragelse av ansatte som i dag er statlige tjenestemenn.

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

Kirkerådets høringsuttalelse

Innledning

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

Grunnleggende premisser

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

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

Den norske kirkes rettslige handleevne (kapittel 3.1–3.3)

Problemstillingen er her enkelt sagt *hvordan soknet på et overordnet plan skal forholde seg til kirken på et nasjonalt og regionalt plan* og herunder forståelsen av hva som skal være betydningen av navnet Den norske kirke. Kirkerådet viser først til at dette er et prinsipielt viktig, men samtidig vanskelig spørsmål.

Flere steder i høringsnotatet omtaler departementet reformfase to, og det synes som om ovennevnte problemstilling også da skal kunne inngå som gjenstand for endringer. Kirkerådet mener dette ikke er ønskelig – nettopp fordi problemstillingen er så viktig eller overordnet for hele kirkeforståelsen at den valgte løsningen ikke bør være gjenstand for flere endringer.

Kirkerådet merker seg at departementet har vurdert ulike tilnærminger til problemstillingen. Enkelt sagt går departementets forslag ut på at soknene er uløselig knyttet til det Den norske kirke i betydningen *trossamfunnet* Den norske kirke – men uten at soknene *inngår i eller er del av* det nasjonale rettssubjektet. Det er denne løsningen som er grunnen til at *begrepet* Den norske kirke med departementets forslag får et flertydig innhold – henholdsvis *trossamfunnet* Den norske kirke og det nye rettssubjektet, jf. høringsnotatet side 10 og 23.

Flertydigheten er en pedagogisk utfordring. Samtidig kan språklige bilder også forme vår virkelighetsforståelse. Kirkerådet mener det bør være et mål at Den norske kirke (i loven) betyr kirken i vid forstand – hele kirken – uten å trekke opp et skille mot *trossamfunnet* Den norske kirke. Tvert imot bør *trossamfunnsdimensjonen* og altså soknene inngå i begrepet. Dette er en god løsning også fordi *trossamfunnsdimensjonen* ved Den norske kirke bør tre klarere frem når skillet mellom stat og kirke blir tydeligere.

En måte å gi dette et rettslig uttrykk, vil være slik:

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

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

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

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

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

Kirkerådet kan ikke se at det her vil oppstå en alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor soknene og at soknets stilling derfor heller ikke kan ses å bli svekket. Kirkerådet viser til at soknene *i dag* er knyttet til rettssubjektet staten uten at et slikt alminnelig over- og underordningsforhold gjelder vis-à-vis staten.

Kirkerådet støtter departementet i forslaget side 22 om heller ikke i og med lovreformen å utstyre kirkens nasjonale og regionale organer med en alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor soknets organer.

Forslaget ovenfor til lovtekst klargjør at et over- og underordningsforhold ikke etableres. Det er inspirert av den svenske kirkeloven § 6 andre ledd om Kyrkomötets stilling vis-à-vis församlingen og stiftet med sine positivt tildelte oppgaver. Dette er gjentatt i kirkeordningen kapittel 10 § 1 andre ledd. Se tilsvarende i forslaget til § 5 annet ledd i en tenkt ny kirkelov i Andreas Aarflot og John Egil Bergem, *Mot en selvstendig folkekirke*, 2006, side 152.

Den særskilte hjemmelen Kongen og departementet i dag har i lovens §§ 9 siste ledd og 14 siste ledd til å pålegge soknets organer oppgaver, har ikke vært benyttet. Departementet foreslår at denne særskilte delegasjonsbestemmelsen skal oppheves og ikke bli overført til Kirkemøtet, jf. høringsnotatet side 24–25. Kirkerådet stiller spørsmål ved om det nå er riktig å vedta ordninger som i prinsippet styrker soknets stilling på bekostning av de felleskirkelige organer som kan tenkes å trenge virkemidler til å samordne virksomheten i Den norske kirke.

Kirkerådet er som nevnt negativ til at relasjonen mellom soknene og det nasjonale rettssubjektet senere skal måtte redefineres. Kirkerådet stiller spørsmål ved om departementets forslag vil være egnet til å fange opp det behov for fleksibilitet Kirkemøtet senere vil trenge ved utformingen av kirkeordningen. Herunder mener Kirkerådet det virker som om departementets forslag *snevrer inn handlingsrommet for Kirkemøtet*, slik at – hvis forslaget blir vedtatt og skal bli stående også inn i neste fase – vil utløse et behov for nye, spesifikke lovbestemmelser som hjemler oppgavefordelinger innen kirken. Hvis dette blir følgen av forslaget, er det lite heldig.

Kirkemøtets myndighet (kapittel 3.4, 7.7 og 7.8)

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

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

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

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

Habilitetsregler for Kirkemøtet og andre kirkelige organer (kapittel 3.4)

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

Kirkerådets sammensetning og ansvar (kapittel 3.5)

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

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

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

Bispedømmerådene (kapittel 3.6)

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

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

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

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

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

Regulering av prestetjenestens uavhengighet (kapittel 5.2.2)

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

Det vil særlig være tjenesteordningene som blir et verktøy til å muliggjøre at prestene kan oppfylle sine forpliktelser. Det vil derfor i første rekke være *Kirkemøtet som er adressat* for en slik bestemmelse. Dette reiser et prinsipielt spørsmål om det er riktig at staten skal mene noe om hvordan Kirkemøtet organiserer sin prestetjeneste. På tross av dette forbehold støtter Kirkerådet forslaget. Kirkerådet viser til at mye av de samme hensyn som gjelder for helsepersonell – jf. der lovens § 16 første ledd – gjør seg gjeldene for prester, nemlig hensynet til faglig autonomi og forsvarlig yrkesutøvelse. Utkastet vil innebære en begrensning i arbeidsgivers styringsrett.

Den norske kirkes klagenemnd (kapittel 6.7)

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

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

Kirkerådet er av den oppfatning at departementet går for langt i sine lovbestemmelser i forslag til ny § 27. Departementet mener på den ene side at det er Kirkemøtet som bør få myndigheten til å organisere prestedtjenesten, treffe bestemmelse om hvordan arbeidsgivermyndigheten overfor prestene skal ivaretas og hvilke organer for det nye rettssubjektet som skal ha ansvaret for de ulike arbeidsgiverfunksjonene (høringsnotatet side 29).

Denne vide myndigheten til å avgjøre hvilke organer som skal ha ansvaret for ulike arbeidsgiverfunksjoner som foreslås lagt til Kirkemøtet i høringsnotatets kapittel 4.2, blir innskrenket i forslaget til ny § 27 bokstav b, hvor det heter at Klagenemnda «avgjør klager på vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed truffet av bispedømmeråd eller Kirkerådet». Den foreslåtte bestemmelsen forutsetter dermed at arbeidsgiverfunksjonene knyttet til å gjøre vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed skal treffes av *bispedømmeråd* eller *Kirkerådet*, noe som etter Kirkerådets mening er noe staten ikke behøver å mene noe om.

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

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

Kirkerådet mener at prestenes og biskopenes særskilte forpliktelse vil kunne tale for at det etableres særregler knyttet til disiplinærsaker hvor disse er involvert. Det kan sies å gjelde for all vigslet tjeneste. Kirkerådet merker seg at klagenemndas jurisdiksjon vil være begrenset til ansatte i det nasjonale rettssubjektet Den norske kirke. Dermed vil det kunne oppstå en situasjon hvor – i en og samme sak – en prest ansatt av et organ for rettssubjektet Den norske kirke vil være i en annen prosessuell posisjon enn en kateket eller prest ansatt av et organ for soknet. Førstnevnte vil kunne få sin sak

prøvd for klagenemnda, mens sistnevnte vil kunne ta saken direkte til domstolene. Kirkerådet mener en slik forskjellsbehandling av tilsatte i vigslet tjeneste er problematisk, men ser at dette er en konsekvens av at lovforslaget i hovedsak gjelder lovregulering av dagens statlige virksomheter.

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

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

Alternativ 1

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

Alternativ 2

Kirkerådet har vurdert hvorvidt en klagenemnd for Den norske kirke like godt kunne vært regulert av Kirkemøtet, i stedet for av Stortinget. Kirkerådet er av den prinsipielle oppfatning at Den norske kirke som trossamfunn må kunne organisere seg selv. Kirkerådet merker seg likevel departementets begrunnelse på side 38 om 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. Det tilsier at det kan være grunn til å lovfeste klagenemnden i denne omgang.

Direktøren anbefaler alternativ 2.

Kirkelig inndeling og bestemmelser om kirkebygg (kapittel 7.6)

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

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

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

Alternativ 1

Kirkerådet er av den prinsipielle oppfatning at spørsmål om kirkelig inndeling, herunder opprettelse og nedleggelse av sokn, hører til spørsmål som Den norske kirke som trossamfunn selv må ha myndighet til å beslutte. Kirkerådet deler likevel departementets oppfatning om at hensynet til det kommunale finansieringsansvaret overfor Den norske kirke tilsier at departementet beholder myndigheten over kirkelig inndeling og bestemmelser om kirkebygg i denne fasen. Kirkerådet legger til grunn at spørsmålet må vurderes på nytt i forbindelse med arbeidet med rammelovgivning i en helhetlig tros- og livssynssamfunnslov. Kirkerådet vil samtidig understreke betydningen av at departementet delegerer mest mulig etter disse bestemmelsene til kirkelige organer.

Alternativ 2

Kirkerådet er av den prinsipielle oppfatning at spørsmål om kirkelig inndeling, herunder opprettelse og nedleggelse av sokn, hører til spørsmål som Den norske kirke som trossamfunn selv må ha myndighet til å beslutte. Et trossamfunn må selv kunne opprette og nedlegge inndelingen mellom dets grunnleggende enheter. Kirkerådet mener at kommunal finansiering av kirkebygg er en forutsetning for at det blir bygget kirker, eventuelt opprettet et nytt sokn som skal ha sin soknekirke. Det er i liten grad statlige vedtak som tvinger kommunene til å finansiere det enkelte kirkebygg. Dersom loven regulerer en slik forutsetning, vil ikke lokale ønsker eller sokneoppsett få direkte følge for det kommunale finansieringsansvaret, og myndigheten trenger heller ikke ligge i departementet. Et kirkebyggprosjekt trenger en godkjenning på innholdet i planene, og en slik godkjenningsmyndighet kan ligge i et kirkelig organ, for eksempel Kirkemøtet som kan plassere oppgaven der det er mest hensiktsmessig. Kirkerådet går derfor inn for at myndigheten til å foreta endringer i den kirkelige inndeling og navn på kirke, sokn, prosti og bispedømme fastsettes av Kirkemøtet. Kirkemøtet kan etter forslag til § 24 nytt sjettede ledd delegerer sin myndighet til et organ for Den norske kirke. Kirkerådet mener tilsvarende at den myndighet departementet i dag har i henhold til § 18 første og annet ledd, § 19 første ledd og § 21 tredje og femte ledd på samme måte bør overføres til Kirkemøtet. Kirkerådet legger til grunn at spørsmålet uansett må vurderes på nytt i forbindelse med arbeidet med rammelovgivning i en helhetlig tros- og livssynssamfunnslov.

Direktøren anbefaler alternativ 1.

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

Pensjonsordning (kapittel 13.1–13.6)

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

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

For Kirkerådet er det viktig at spørsmålet om pensjon skaper trygghet hos ansatte, og at pensjonsordningen ikke blir satt i spill eller vesentlig svekket. Av hensyn til en fremtidig virksomhetsoverdragelse er dette av stor betydning. Kirkerådet er positiv til departementets forslag om en treårsfrist til å avgjøre pensjonsspørsmålet. Samtidig oppleves litt uforbeholdne formuleringer om at det ikke vil bli gitt kompensasjon for økte pensjonskostnader som unødvendige og egnet til å skape uro. Formuleringen kan innebære at arbeidstakere opplever at pensjonsspørsmålet likevel har kommet i spill. Sammen med lønn er pensjon av de vesentlige kostnader i det nye rettssubjektet. Vesentlig økte pensjonskostnader uten økonomisk kompensasjon vil (uavhengig av pensjonsordning) derfor få direkte konsekvens for hvor mange årsverk Den norske kirke kan ha.

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

Låneopptak (kapittel 15.4.2)

Departementet foreslår at det nye rettssubjektet ikke skal ha adgang til låneopptak. Kirkerådet mener dette er problematisk av to grunner.

For det første mener Kirkerådet det er en uforholdsmessig innsnevring av handlefriheten til Den norske kirke. Fornuftige investeringer kan da ikke gjennomføres med mindre Den norske kirke får finansiering over statsbudsjettet. Selv

investeringer som gir lavere driftskostnader når investeringen er gjort, vil Den norske kirke være avskåret fra dersom Stortinget ikke bevilger investeringen. Kirkerådet mener denne mekanismen tvilsomt vil gi en optimal økonomiforvaltning.

For det andre er det åpnet opp for likviditetslån/kassekreditt og lån i Opplysningsvesenets fond (OVF). Forholdet mellom dette og forbudet mot låneopptak er etter Kirkerådets mening ikke enkel å operasjonalisere. Trekkes større summer over lengre tidsrom vil det formelt fortsatt være kassekreditt, mens det reelt er et låneopptak. Kirkerådet mener den reelle lånemuligheten i OVF heller ikke er lett å overskue. Hva slags kapital blir stilt til disposisjon for det nye rettssubjektet, og med hvilke konsekvens? Da IKT-satsingen fikk låne i OVF gikk det på bekostning av menighetenes mulighet til å få lån til kirker og menighetshus. Slike lån vil være politisk krevende å ta opp for Kirkerådet i fremtiden.

Avslutning

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