

Til Kirkerådet

[Vår dato:
8. nov, 2018

[Vår ref.:

[Saksbehandler:
mhh/ød/shs

Høring – kirkeordning for Den norske kirke

KA har mottatt Kirkerådets høringsnotat av 20. september 2018 om kirkeordning for Den norske kirke.

Hovedsynspunkter

I den nåværende situasjon, vil KA støtte Kirkerådets anbefaling om at hovedtrekkene ved dagens ansvars- og oppgavefordeling midlertidig føres videre. KA gir med dette samtidig sin tilslutning til å legge til side tanken om å etablere en ordning med samordnet arbeidsgiverorganisering ved innføring av lokal, enhetlig ledelse, jf. sak KM 8/16.

Ettersom den endelige utformingen av ny trossamfunnslov ikke foreligger, vil KA samtidig peke på at det fortsatt gjenstår viktige rettslige avklaringer med hensyn til hvilke bestemmelser som vil høre til i ny lovgivning om Den norske kirke i en ny trossamfunnslov, og hva som vil inngå i en kirkeordning fastsatt av Kirkemøtet. KA har funnet det nødvendig å legge som forutsetning for denne høringsuttalelsen at et fellesorgan for soknene/kirkelig fellesting får videreført nødvendig rettslig handleevne til fortsatt å kunne opptre som ansvarlig arbeidsgiver, kirkebyggforvalter og gravplassmyndighet i ny lov. KA henstiller til Kirkerådet om å legge til grunn en tilsvarende forutsetning i sitt videre arbeid.

KA merker seg at høringsutkastet også inneholder forslag om enkelte endringer av gjeldende kirke-ordning. Det foreslås innført et helt nytt grunnlagskapittel (kap. 1) med flere nye bestemmelser sammenlignet med dagens kirkeordning. I tillegg er det foreslått flere prinsipielle endringer og tillegg i noen eksisterende bestemmelser.

KA har valgt å se særskilt på disse endringsforslagene. Noen av disse endringene vil etter vår oppfatning kunne bidra til å svekke det kirkelige demokrati. Konkret gjelder dette særlig forslag til utforming av kap. 1, §§ 5 og 6 og forslaget til endret formålsbestemmelse for Bispemøtet i kap. 5, § 39. KA mener at disse endringsforslagene ikke bør vedtas med nåværende ordlyd. Tanken om det allmenne prestedømme og alle døptes medansvar for kirkestyret er et kjernepunkt i luthersk kirkeforståelse. Prinsippet om demokratisk forankring av det kirkelige styringsansvar har representert en bærebjelke i utviklingen av dagens kirkeordning. Demokrati som verdi og prinsipp er dessuten viktig i et større samfunnsmessig perspektiv. KA vil i denne sammenheng peke på at demokratireformen var en forutsetning sett fra statens side for fristillingen av Den norske kirke i 2008.

Demokrati er fortsatt en uttalt forutsetning for tildeling av statlige midler til Den norske kirke, jf. senest fremlegg til statsbudsjett for 2019. Bestemmelser som vil kunne tolkes som en svekkelse av det kirkelige demokrati, vil derfor både representere en kursendring når det gjelder Den norske kirkes nåværende styringsform – samt innebære en risiko i forhold til samfunnsmessig legitimitet.

KA vil også understreke behovet for en enklere og mindre ressurskrevende organisering av Den norske kirke. KA vil derfor også tilrå at det i nær framtid blir rigget en prosess som tar sikte på en avklaring av fremtidig, ny organisering.

Kapittel 1 Den norske kirkes grunnlag

KA er positiv til forslaget om at kirkeordningen har innledende bestemmelser av grunnleggende karakter. KA er likevel i tvil om tjenligheten av å gi kap. 1 så mange bestemmelser. Vi vil oppfordre til en ny gjennomgang av hvilke bestemmelser som bør defineres som så grunnleggende at de hører til i denne delen av kirkeordningen. Dette forsterkes av at flere av bestemmelsene inneholder begreper som åpner for flere tolkninger, samtidig som de etableres som skranker for framtidige endringsforslag, jfr. § 8. Vi mener derfor at flere av bestemmelsene enten bør utgå eller presiseres. Følgende bestemmelser hører derimot naturlig hjemme i et grunnlagskapittel:

- a. Bestemmelser om **kirkens læregrunnlag** i § 1.
- b. Bestemmelser som uttrykker **Den norske kirkes oppdrag** og dens karakter av å være **folkekirke**. KA foreslår her for det første at dagens formålsbestemmelse i kirkelovens § 1 blir videreført:

Formålet med kirkeordningen er å legge forholdene til rette for et aktivt engasjement og en stadig fornyelse i den evangelisk-lutherske folkekirke i Norge.

Dette vil både bidra til kontinuitet samtidig som den gir uttrykk for det overordnede formål med en kirkeordning for Den norske kirke som folkekirke. Utformingen av § 4 bør gjennomgås med sikte på å få fram en tydeligere beskrivelse av kirkens kjennetegn som folkekirke. Vi savner bl.a. at kirkens samfunns- og kulturoppdrag kommer tydeligere fram, og at det anerkjennes at kirkens oppdrag også ivaretas ved at soknets organer samarbeider med frivillige organisasjoner og andre lokale aktører.

- c. Bestemmelser som fastslår at Den norske kirke skal være **demokratisk organisert**. Dette er forsøkt nedfelt i § 6, men kirkeordningen som helhet bør gi sterkere vekt av dette. I § 5 nevnes eksempelvis ikke de demokratisk valgte kirkelige styringsorganer i omtalen av hvem som har ansvar for å ivareta kirkens oppdrag. Det er ikke naturlig å innfortolke de kirkelige styringsorganer i begrepet «frivillige». Når de vigslede stillingskategorier samtidig så tydelig fremheves, bidrar paragrafen som helhet indirekte til å svekke de demokratisk valgte styringsorganers kirkelige legitimitet.

§ 6 tredje ledd presiserer at styring og ledelse «skjer etter demokratiske prinsipper» og at dette «skjer på alle nivåer i et samvirke mellom valgte representanter for og blant kirkens medlemmer og representanter for Ord og sakrament». Bestemmelsens siste ledd kan forstås slik at den sidestiller tjenesten med Ord og sakrament med de demokratisk valgte styringsorganer som kirkelige styringslinjer. Dette samsvarer etter vår vurdering ikke med den innarbeidede styringsforståelse i Den norske kirke gjerne omtalt som samvirkeprinsippet. Prestetjenesten representerer som sådan ikke en selvstendig styringslinje som eksempelvis i den svenske kirkeordningen, men den skal være representert i de demokratisk valgte styringsorganene og ta medansvar for de kirkelige styringsoppgaver gjennom deltakelse i disse.

Forslaget om ny formålsbestemmelse i kap. 5 for Bispemøtet (§ 39) er framsatt uten begrunnelse og forklaring. Bestemmelsen kan forstås som et ønske om å styrke Den norske kirkes episkopale karakter. Det foreslås her at Bispemøtet blir tildelt et kollegialt ledelsesmessig mandat i Den norske kirke. Dermed åpnes det for å forstå Bispemøtet som et kirkelig styringsorgan ved siden av Kirkerådet, mellom Kirkemøtets samlinger. Forslaget kan også leses også slik at Bispemøtet er tiltenkt en tilsvarende rolle overfor andre kirkelige organer. Høringsforslagets betoning av Bispemøtet vises også ved at dagens bestemmelser i Kirkemøtets forretningsorden § 2-4 om Bispemøtet er foreslått tatt inn i selve kirkeordningen, jfr. også tilsvarende nye bestemmelse for Kirkerådets behandling av saker med læremessig karakter i § 38.

At §§ 5 og 6 inngår i kap. 1, gjør særlig disse bestemmelsene vesentlige. Det vil både kreves 2/3 flertall å få dem endret, og de er gitt normativ status som skranke i forhold til kirkens øvrige organisering, jfr. § 8 der det heter at øvrige ordninger og kirkelige praksis forutsettes å «være i samsvar» med det som her omtales.

KA er uenig i en utvikling som vil kunne medføre svekket styringsmessig handlingsrom for kirkens valgte demokratiske organer. Vi foreslår derfor at § 5 utgår i sin nåværende form fra kirkeordningen og at § 6, siste ledd gis ny utforming:

Styring og ledelse av Den norske kirke bygger på demokratiske prinsipper og skal på alle nivåer være forankret i demokratisk valgte styringsorganer. Valgte styringsorganer med personal – og forvaltningsansvar skal ha en daglig leder som står ansvarlig overfor disse.

Hvert sokn skal være sikret en ordnet tjeneste med Ord og sakrament (prestedtjeneste) og står under tilsyn av biskopen i det bispedømmet soknet hører til. Prestetjenesten er representert i de valgte styringsorganer etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet.

- d. Bestemmelse om grunnleggende verdier som *likestilling og likeverd*. KA viser her bl.a. til Strategiplan for likestilling mellom kjønn i Den norske kirke 2015-2023 vedtatt av Kirkerådet. Strategiplanen understreker likestilling og likeverd er et tverrgående perspektiv som skal innarbeides på alle nivå og felt i Den norske kirke. En mulig generell og overordnet formulering kan f.eks. være:

Den norske kirke er et inkluderende, likeverdig og likestilt fellesskap.

Endringsregler

Avslutningsvis til kap. 1 er KA enig i forslaget til særskilte endringsregler for bestemmelsene i kap. 1. KA vil foreslå at denne modellen for endringsregler også brukes på førstegangs fastsettelse av bestemmelsene i kap. 1. Det vil medføre at kap. 1 – bortsett fra bestemmelsen om læregrunnlaget og en eventuell videreføring av nåværende kl § 1 som representerer videreføring av eksisterende bestemmelser – må vedtas på nytt med 2/3 flertall i neste periode før de blir omfattet av særskilte endringsregler. KA vil også foreslå at endringsreglene i § 50 tas inn i kap. 1 slik at også disse får en tilsvarende beskyttelse som selve bestemmelsene i Den norske kirkes grunnlag. Slik reglene er foreslått nå vil ett og samme Kirkemøte, dog med 2/3 flertall, kunne endre endringsreglene, uten at det er krav om et mellomliggende Kirkemøte.

Kapittel 2. Kirkelig inndeling, kirkens organer, medlemskap, kirkelige registre og kirkelig stemmerett

§ 9 Kirkelig inndeling, navn på kirker og kirkelige enheter, særskilte menighetsformer

Første ledd i bestemmelsen er ny, og blir ikke kommentert i høringsdokumentet. Bestemmelsen er uklar, og i lys av premisset i nåværende kirkeordning om soknets selvstendighet som rettssubjekt kan formuleringen om «geografisk og administrativ ramme» forstås innsnevrende når det gjelder soknets ekklesiologiske betydning som kirkens grunnenhet.

§ 10 Kirkens organer

Bestemmelsen oppfattes som unødvendig da de ulike organer som foreslås etablert, omtales særskilt i egne §§ under senere kapitler.

§ 11 Tilhørighet og medlemskap

KA er kritisk til at «*lovlig opphold i riket*» i første ledd foreslås innført som en ny forutsetning for medlemskap i Den norske kirke. Det bør skjelnes tydeligere mellom kirkens medlemskapskriterier og statens eventuelle kriterier for medlemskap i trossamfunn i medhold av trossamfunnsloven som vilkår for tilskudd mv.

I annet ledd legges det til grunn at barn anses som tilhørende når minst en av foreldrene er medlem av Den norske kirke. KA ønsker at denne bestemmelsen blir revurdert på nytt i lys av kritikken mot dagens forrangbestemmelse kirkelovens § 3, pkt. 2. Bestemmelser om tilhørighet bør etter vår oppfatning i størst mulig grad uttrykke økumenisk konsensus.

I fjerde ledd om inn- og utmelding er dagens bestemmelse endret fra «kirkebokføreren på bostedet» til «prest med ansvar for inn- og utmeldinger i vedkommende sokn». Dagens ordning innebærer at det er kirkelig fellesråd som er behandlingsansvarlig for lokalt

medlemsregister, og rollen som kirkebokfører er betydelig endret i forhold til tidligere. Det synes unødige at kirkeordningen skal regelfeste at rollen som kirkebokfører skal være avgrenset til en bestemt stillingskategori. Dagens bestemmelse kan derfor videreføres i kirkeordningen («*Innmelding i, og utmelding av Den norske kirke skjer ved henvendelse til kirkebokføreren på bostedet eller til Kirkerådet*»).

Kapittel 3. Virksomheten i soknet. Soknets organer og deres oppgavefordeling m.m.

§ 15 Soknets organer

I andre ledd åpnes det for at menighetsråd i en kommune kan etablere et felles menighetsråd. KA forutsetter at det i tilfeller der det etableres et felles kirkelig råd i hele kommunen avklares at også fellesrådsoppgaver tillegges det nye rådet i tråd med dagens ordning i ettsoknskommuner, slik at det ikke åpnes for å etablere parallelle råd (felles menighetsråd) til kirkelig fellesråd i samme kommune.

KA mener videre at det bør være Kirkerådet og ikke det enkelte bispedømmeråd, som bør være godkjenningensinstans i denne type tilfeller, da det her er behov for felles ordninger og felles praksis over hele landet.

§ 17 Uttreden av menighetsrådet i valgperioden

Bestemmelsen i forslaget § 17 er en kopi av ny kommunelov § 7-11 og har en oppregning av hvilke straffebud som føre til suspensjon/at man fjernes fra vervet i menighetsråd/fellesråd. Tilsvarende bestemmelser er gitt for medlemmer i bispedømmeråd og Kirkerådet. Det er først hvis det foreligger siktelse eller tiltale at bestemmelsen er aktuell. De bestemmelsene som er med i oppregningen er i all hovedsak forbrytelser knyttet til valgfusk mm, tjenestefeil, brudd på taushetsplikt, skadeverk, vinningslovbrudd som tyveri/bedrageri mm og annen økonomisk kriminalitet.

KA mener at det her ikke er hensiktsmessig å avgrense grunnlaget for uttreden kun til de bestemmelser som omtales i kommuneloven. Etter vår oppfatning tilsier kirkelig forhold at grunnlaget for uttreden bør utvides slik at også andre alvorlige straffbare forhold. I tillegg til lovbrudd av «økonomisk karakter mm» som kan føre til suspensjon/at man fjernes fra vervet, mener vi at vedtak om uttreden kan skje på grunnlag av seksuelle krenkelser og vold som er begått mot en person i tilknytning verv eller tjeneste for menighetsrådet. Slike krenkelser vil svekke tilliten til den folkevalgte og Den norske kirke.

Forslaget vil innebære at et menighetsrådsmedlem som f.eks. begår et seksuelt overgrep som frivillig leder på en konfirmantleir antakeligvis ikke kunne suspenderes under etterforskning og fjernes fra vervet. Det helhetlige arbeidet for å sikre at kirken er et trygt sted for bl.a. barn og unge tilsier at kirkeordningen bør inkludere også slike lovbrudd m.fl. i oppregningen. Erfaringsmessig antar vi at et medlem i kirkelige organer har en annen kontakt med barn og unge enn det som er naturlig for et kommunestyremedlem. Dette tilsier derfor at man utvider antallet straffebud som kan lede til suspensjon/at man fjernes fra vervet utover kommunelovens bestemmelser. Vårt forslag er at bestemmelsene utvides

med en henvisning til de lovbestemmelser som inngår i oppregningen i § 39 i politiregisterloven om barneomsorgsattest.

§ 25 Kirkelig fellesråd og om overføring av partsansvar

KA støtter at gjeldende oppgavefordeling mellom menighetsråd og kirkelig fellesråd blir videreført. Som nevnt innledningsvis legger KA til grunn at forutsetningen for at dette vil være mulig, er at fellesrådets rettslige handleevne som arbeidsgiver, kirkebyggforvalter og gravferdsmyndighet blir tillagt rådet i lov.

KA registrerer at det i høringsdokumentet gis uttrykk for at man anser bestemmelsen i nåværende annet ledd i § 35 i kirke-loven, om overføring av partsansvaret til en arbeidsgiverorganisasjon, som overflødig i ny kirkeordning. Tilsvarende er uttrykt fra departementets side når det gjelder behovet for å videreføre bestemmelsen i ny lov.

KA er uenig i dette. Vi mener at det vil være vesentlig å sikre at også et fellesorgan for soknet (fellesråd) som er tillagt arbeidsgiveransvar, har slik myndighet. Vi vurderer at det er samme usikkerhet beheftet med dette som med fellesrådets generelle rettslige status dersom dette ansvarsområdet ikke lovfestes. Muligheten for å finne en tilfredsstillende løsning på dette spørsmålet henger dermed nært sammen med den endelige avklaring på spørsmålet om fortsatt lovregulering av kirkelig fellesråd.

Kapittel 4. Kirkebygg

§ 28 Forvaltningen av kirkene og begrensning av rådighet

Soknets eierskap til kirkene innebærer i utgangspunktet en full eierrådighet over kirkebyggene. Soknets rett til å bruke og råde over kirkebygget er likevel begrenset av bestemmelser som i lov, eller med hjemmel i lov, gjelder for kirkehusene, jfr. Kulturdepartementets høringsbrev til Kirkerådet av 15. februar 2018.

Forslaget til første ledd i denne bestemmelsen åpner samtidig for at kirken nasjonalt kan endre vesentlige rammer for soknets forvaltningsansvar av egne kirker.

Etter vår vurdering er formuleringen i første ledd i § 28 ubeskyttet og bør gjennomgå nærmere. Forholdet mellom soknets alminnelige eierrådighet og Kirkemøtets mulighet til å regulere forvaltningen av kirkene forutsettes å legge til grunn at soknets forvaltningsansvar og eierrådighet fastholdes. KA mener det er behov for ytterligere klargjøring av hva som er grensene for Kirkemøtets myndighetsutøvelse ovenfor soknene på dette området. En slik klargjøring bør etter vårt syn foreligge før Kirkemøtet vedtar kirkeordningen.

Kapittel 5. Regionale og sentrale organer

§ 36 Kirkemøtet

KA støtter at Kirkemøtet gjennom trossamfunnsloven tydelig blir definert som Den norske kirkes øverste representative organ. Kirkemøtet må i framtiden kunne utføre sine oppgaver med trygghet for at egen rettslig og kirkelig legitimitet er ivaretatt. KA mener derfor at det ikke er naturlig at Kirkemøtet føyer til - i omtalen av seg selv – at en også er kirkens øverste besluttende organ.

§ 39 Bispemøtet

KA foreslår at formålsbestemmelsene om Bispemøtet i kirkeordningens § 39 blir videreført uendret slik bestemmelsen i dag lyder i kl § 26.

KA mener at denne type nye forslag ikke bør vedtas uten at spørsmålet er bredere utredet i forkant slik at høringsinstansene kan få oversikt over mulige konsekvenser av fremlagte forslag. Det vises her til kommentarene til kap. 1 vedrørende det kirkelige demokrati.

KA viser også til at den foreslåtte nye bestemmelsen i §39 legger økt vekt på Bispemøtet som kollegialt tilsynsorgan. Slik vi forstår forslaget, betyr det at Bispemøtet i større grad enn i dag vil kunne binde den enkelte biskop i teologiske spørsmål. Biskopene personlige tilsynsansvar for å fortolke den evangelisk – lutherske lære har lang tradisjon i Den norske kirke. Ordningen blir av mange også oppfattet som en måte å sikre Den norske kirke nødvendig teologisk mangfold og dermed som et ordningsmessig uttrykk for Den norske kirkes folkekirkelige karakter, noe KA vurderer som positivt.

KA mener videre at å innføre begrepet «pastoralt lederskap» også om Bispemøtet vil kunne bidra til ytterligere klarhet i den kirkelige begrepsbruk knyttet til styring, ledelse og tilsyn.

Kapittel 6. Forskjellige bestemmelser

§ 47 Adgang til å oppstille vilkår om medlemskap i Den norske kirke for tilsatte og ombud

Dagens lovverk og rettspraksis åpner for at trossamfunn kan ha adgang til å forskjellsbehandle ved ansettelser på grunn av religion- og livssyn, først og fremst fordi dette oppfattes som nødvendig for å sikre at tros- og livssynsamfunn kan drive sin virksomhet i tråd med egen lære, etikk og identitet. Adgangen til å forskjellsbehandle, slik som å stille krav til medlemskap ved ansettelse, rekker ikke lenger enn hva formålet – behovet for medlemskap tilsier, og må derfor gis en konkret vurdering på den enkelte arbeidsplass og for den enkelte stilling, jfr. EUs likebehandlingsdirektiv (Direktiv 2000/78/EF – Vern mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, religion og livssyn).

KA er enig i at dersom dagens hjemmel i kirkeloven bortfaller, vil det ikke lenger være anledning til å videreføre et generelt krav om medlemskap hos de ansatte. Behovet må konkretiseres og begrunnes i det enkelte tilfelle. Hensyn som kan vektlegges vil bl.a. være sammenhengen mellom den aktuelle stilling og utøvelsen av, deltagelsen i eller ansvaret for en religiøs eller livssynsbasert aktivitet. Vi antar at det vil være saklig og nødvendig å

stille krav om medlemskap i en stor andel av stillingene i Den norske kirke, men at det ikke kan gis et generelt krav om medlemskap for alle stillinger.

KA er likevel spørrende til forslaget til regel som utelukkende peker på «ansvar for kirkens lære» som eneste hensyn som gis positiv omtale i bestemmelsen. Denne formuleringen er uklar, og kan forstås innsnevrende på en utilsiktet måte. Formuleringen vil være vanskelig å anvende for mange stillinger der medlemskapskravet etter vår oppfatning klart vil være saklig, bl.a. når det gjelder tilsetning i mange av kirkens lederstillinger. Vi antar at kirkelige arbeidsgivere uansett bør ha bevissthet om grunnlaget for å stille medlemskapskravet, og at medlemskravet framkommer i utlysningstekster. Vi foreslår at første del i andre ledd i § 47 får følgende ordlyd:

«Ved tilsetning i kirkelige stillinger som er av betydning for å virkeliggjøre Den norske kirkes formål, skal tilsettingsmyndigheten oppstille krav om medlemskap i Den norske kirke i tråd med adgangen til dette i

likestillings- og diskrimineringsloven § 30. Det skal oppgis i utlysningen av stillingen at medlemskap kreves.»

§ 48 Partssammensatt utvalg

KA er positiv til at bestemmelsen med at menighetsråd og fellesråd skal ha et partssammensatt utvalg med arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentanter videreføres. KA registrerer at bestemmelsen er foreslått endret tilsvarende en nylig endring i kommuneloven, slik at «Hvis minst $\frac{3}{4}$ av de tilsatte ønsker det, kan slike utvalg erstattes med andre ordninger». I dag heter det «med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på annen måte».

Vi anser ikke dette som en viktig sak materielt sett. Spørsmålet er likevel ikke utredet og så vidt vi er kjent med ikke begrunnet i et reelt behov på kirkelig sektor. Å foreslå kopiert over en slik enkeltstående endring uten redegjørelse for bakgrunn og begrunnelse, slik utkastet her gjør, fremstår som lite hensiktsmessig.

Det kan også diskuteres om bestemmelser om medbestemmelsesordninger mer naturlig hører til avgjørelser som bør gjøres av den enkelte virksomhet innenfor arbeidsmiljølovens alminnelige rammer, eventuelt avklares mellom partene i arbeidslivet. I lys av intensjonen om status quo, finner KA det likevel uproblematisk at bestemmelsen inntil videre videreføres som del av kirkeordningen.

Med hilsen

Marit Halvorsen Hougsnæs
Adm. direktør