



KAs høringsuttalelse om Kirkeforliket - konsekvenser av eventuelle endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen i stortingsperioden 2009–2013

Vedtatt av KAs Landsråd 29. april 2011

Saksbehandler direktør Øystein Dahle

I. Innledning

Den norske kirke har røtter langt tilbake i norsk historie. I generasjoner har den kristne gudstro og kirkelige tradisjoner bidratt til å forme det norske folks verdigrunnlag, årsrytme og livsanskuelse. Siden slutten av 1600-tallet har Kongen innehatt en særstilling som øverste kirkestyre over kirkens virksomhet. Staten, og senere kommunene, har vært tett innvevd i kirkens virksomhet. Gjennom alle disse årene har kirkelige forhold vært regulert i lov, og etter 1814 også i Norges grunnlov.

Fra midten av 1850-årene og frem til i dag har sterke røster tatt til orde for kirkelige reformer for økt kirkelig selvstendighet fra stat og kommune. Hovedelementene i dette reformarbeidet har vært etablering av egne kirkelige styringsorganer med ansvar for virksomhet, økonomi, eiendom og personell. Opprettelsen av menighetsrådene i 1920, Kirkerådet i 1969 og Kirkemøtet i 1984 har vært viktige elementer i denne utviklingen. Et avgjørende skritt i det kirkelige reformarbeidet var Lov om Den norske kirke fra 1996 som etablerte et nytt kirkelig styringsorgan på kommunenivå. Gjennom denne reformen fikk kirkelig fellesråd overført ansvar fra kommunen for bl.a. tilsatte, økonomi og kirkelig eiendom. Gjennom den kirkelige utredningen "Samme kirke – ny ordning" fra 2002 ble statskirkespørsmålet igjen aktualisert.

NOU 2006:2 Staten og Den norske kirke

I den offentlige utredningen *NOU 2006:2 Staten og Den norske kirke* foreslår flertallet i utvalget at dagens statskirkeordning oppheves. I sitt hørings svar til denne utredningen anbefalte KAs landsråd i 2006 en fortsatt utvikling mot gradvis organisatorisk løsrivelse mellom Den norske kirke og staten. Landsrådet var samtidig opptatt av å unngå for kategoriske tradisjonsbrudd på dette samfunnsområdet. Landsrådet pekte videre på behovet for at Den norske kirke på nasjonalt nivå gis status som selvstendig rettssubjekt. Viktigheten av en videreføring av en folkekirke med lokal tilstedeværelse over hele landet ble særlig understreket. Landsrådet la vekt på at en lokalt fikk en mer samlet kirkelig virksomhet med felles arbeidsgiveransvar under valgte styringsorganer.

Stortingsforliket om stat og kirke i 2008

Stortinget markerte gjennom det tverrpolitiske forliket i 2008 gjennombruddet for en ny tenkemåte om stat og kirke. Forliket er ikke først og fremst motivert ut fra ønsket om en reform av Den norske kirke, men ut fra behovet for å fornye hvordan staten skal forholde seg til tro og livssyn. Forliket er derfor i stor grad en statsforfatningsreform. Aldri før i nyere tid har et så omfattende forslag til endringer av Grunnloven ligget til behandling i Stortinget.



På bakgrunn av Stortingets forlik uttalte KA seg grunnleggende positiv til de foreslåtte grunnlovsendringene. KA ga også sin tilslutning til fokuset på det kirkelige demokrati, folkekirkeprofilen og nye ordninger for tilsetting av biskoper og proster. Nye grunnlovsbestemmelser ville tydeliggjøre statens ansvar for å føre en aktivt støttende tros- og livssynspolitikk. KA pekte samtidig på to problematiske punkter i avtalen;

- a. Regionale og sentrale kirkelige organer som en del av statsforvaltningen
- b. Prestetjenesten fortsatt en statlig virksomhet.

Det ble understreket at det er prinsipielt betenkelig at prestatjenesten og kirkelige organer defineres som statlig virksomhet som skal innordne seg inn under statens styringsrett når det statlige kirkestyret for øvrig fjernes.

Noen av landsrådets medlemmer kjenner glede over at forliket legger til rette for at Den norske kirke skal få ytterligere selvstendighet fra staten. Andre rådsmedlemmer er urolig for at løsrivelsen fra staten vil skje på en måte som truer mange av de verdiene som statskirkeordningen har representert både for kirke og samfunn. **KA vil understreke viktigheten av at oppfølgingen av forliket søker å sikre en kontinuitet der sentrale kjennetegn ved Den norske kirke som en landsdekkende folkekirke videreføres. Det er avgjørende at kirkens medlemmer kjenner seg igjen i Den norske kirke etter at grunnlovsendringene er gjennomført.** KA er også glad for at grunnlovsendringene så tydelig omtaler samfunnets kristne og humanistiske arv som verdigrunnlag og Kongens fortsatte medlemskap i Den norske kirke.

KAs landsråd erkjenner likevel at tiden er inne for å løse opp i den rettslige binding mellom den norske stat og den evangelisk lutherske konfesjon. Prinsippet om at "fyrstens religion" samtidig skal være folkets religion, tilhører en annen tidsalder. Dagens befolkning tilhører livssynsmessig ulike tros- og livssynssammenhenger. Grunnloven må sikre enhver borger like rettigheter og speile dette mangfold. Samtidig er det viktig at egenart og livsynstradisjoner med dype røtter i norsk kulturhistorie videreføres. Landrådet synes at grunnlovsendringene har maktet å holde sammen både hensynet til likeverdig behandling av alle livssyn, samtidig som statens verdimeslige forankring og Den norske kirkes særlige stilling kommer til uttrykk. Landsrådet vil derfor gi sin tilslutning til de foreslåtte grunnlovsendringene.

II. Høringsnotatet om oppfølgingen av kirkeforliket

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets høringsnotat av 1. februar 2011 omhandler noen få av de lovmessige konsekvensene av endringer i Grunnlovens bestemmelser om statskirkeordningen som følge av Stortingets kirkeforlik i 2008. KA registrerer at departementet har avveid to ulike hensyn i dette høringsnotatet:

- a. Grunnlovens grunnleggende fornyede måte å regulere forholdet mellom staten og Den norske kirke.
- b. Avtaleteksten i Stortingsforliket som omtaler den kirkeordning som skal legges til grunn for Den norske kirke i avtaleperioden fram til 2013.

Etter KAs oppfatning kan det synes som om departementet i stor grad har vektlagt avtaleteksten, og i mindre grad vektlagt premissene som følger av de foreslåtte endringene i Grunnloven. Ved at de nye grunnlovsbestemmelsene fjerner kirkelig statsråd og forutsetter en konfesjonsløs stat, vil også statens legitimitet som kirkestyre i et trossamfunn være tatt vekk. Departementet sier selv i høringsnotat at



endringer i Grunnloven stiller ”staten i et prinsipielt annerledes forhold til Den norske kirke enn tidligere. Samlet sett kan endringene forstås slik at statens grunnlovsbestemte rolle i kirkestyret fundamentalt sett endres. Den religiøse virksomheten vil ikke lenger etter Grunnloven være en del av statens ansvarsområde.” Vi beklager at disse grunnleggende utfordringene som endringene i Grunnloven reiser i for liten grad blir omtalt i høringsnotatet og fulgt opp med lovendringsforslag.

Midlertidige løsninger

Det varsles i høringsnotatet at endringene i Grunnloven vil tre i verk i løpet av 1. halvår 2012. Det presiseres imidlertid flere ganger at endringene i kirkeloven og regelverk som foreslås kun har denne stortingsperioden (fram til 2013) som horisont. Forslagene som fremmes har derfor et klart midlertidig preg.

Denne midlertidigheten over forslagene er en viktig premiss for at KA under tvil kan akseptere mange av de foreslåtte endringene i høringsnotatet. KA erkjenner at det ikke vil være forsvarlig med store endringer for Den norske kirke fra og med 2012 da grunnlovsendringene trer i verk. Flere sider av kirkeforliket har ikke bærekraft som langsiktige løsninger, og kan kun aksepteres som provisoriske ordninger. Departementet framholder selv i høringsnotatet at det er behov for mer omfattende endringer i organiseringen og styringen av Den norske kirke som følge av endringene i forholdet mellom stat og kirke. Det varsles at en vil komme tilbake til disse endringene i kirkeordningen etter utløpet av kirkeforliket, dvs etter 2013. KA vil imidlertid beklage at departementet ikke i større grad omtaler de mer langsiktige premissene som bør ligge til grunn for å regulere forholdet mellom staten og Den norske kirke.

KA mener at det allerede nå er nødvendig å igangsette nødvendig utredningsarbeid der endringer i kirkeordningen reiser krevende problemstillinger. Vi etterlyser en klarere tidsplan som på en mer forpliktende måte omtaler framdriften i arbeidet for mer langsiktige løsninger. **Vi frykter at de midlertidige løsningene som foreslås pga usikkerhet og ufullstendig beslutningsgrunnlag blir Den norske kirkes ordening i en lenger periode enn forutsatt. KA ber derfor at det fastsettes en forpliktende tidsplan som innebærer at en mer langsiktig kirkeordning kan vedtas i 2014 med sikte på ikrafttredelse fra og med 1. januar 2015.**

Forholdet til menneskerettighetene

Høringsforslaget understreker at Grunnlovsendringene tydeliggjør Den norske kirke som trossamfunn og at staten ikke lenger er knyttet til en bestemt religion eller konfesjon. Dette tydeliggjør at Den norske kirke og staten er to ulike størrelser. Vektleggingen på Den norske kirke som et eget trossamfunn vil medføre at prinsipper om tros- og livssynsfrihet må legges til grunn for statens håndtering av Den norske kirke. KA har merket seg at Justis- og politidepartementets lovavdeling har vurdert grunnlovsforslaget i kirkeforliket i forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser. KA finner det påfallende at lovavdelingen i hovedsak omtaler den enkeltes religionsfrihet og plikten til å begrense urettmessig diskriminering mellom ulike religioner. De menneskerettslige forpliktelser som staten har overfor trossamfunnene blir i liten grad berørt. **KA etterlyser en bredere drøfting av de menneskerettslige utfordringene som reises ved at en sekulær stat fortsatt skal ha virksomhetsansvar for regional og nasjonal kirkelig virksomhet, og at staten vil ha arbeidsgiveransvar for trossamfunnets prester, proster og biskoper.** Staten og Den norske kirke bør ha felles interesse i å forebygge mulige fremtidig brudd på tros- og livssynsfriheten i Norge som følge av grunnlovsendringene.



III. Om Stortingets lovgivnings- og bevilgningsmyndighet

Landsrådet anerkjenner Stortingets selvsagte rett til å utøve sin allmenne lovgivningsmyndighet overfor alle tros- og livssynssamfunn innenfor de skranker som settes av prinsippene om tros- og livssynsfrihet. Ettersom den norske stat bevilger betydelig finansiell støtte for alle tros- og livssamfunn i Norge, anerkjennes også statens rett til å stille alminnelige krav til trossamfunnene når det gjelder forsvarlig forvaltning og rapportering av de midler som stilles til disposisjon.

Det er grunn til å gjennomtenke om forslaget til ny grl § 16 hjemler en vesentlig sterkere adgang til å regulere Den norske kirke enn det som vil være rimelig i forhold til andre trossamfunn. At Stortinget vil kunne "gå lenger i å regulere Den norske kirke enn andre tros- og livssynssamfunn" (s. 19) vil imidlertid måtte nærmere begrunnes ut fra finansieringsmodell, forpliktelser som Den norske kirke påtar seg og/eller historisk kontinuitet. Religionspolitiske skranker forutsettes samtidig fullt ut respektert i møte med Den norske kirke. Dette vil innebære at prinsippet om tros- og livssynsfrihet vil begrense Stortingets myndighet til å regulere indre forhold i kirken.

Av hensyn til kontinuitet og av hensyn til eventuelle nasjonale forpliktelser som staten måtte ønske at Den norske kirke som majoritetskirke fortsatt skal ivareta, antas det at lovgivningen som omhandler Den norske kirke vil kunne bli noe mer omfattende, i det minste i en overgangsperiode. Eksempler på slike forpliktelser som Den norske kirke kan påta seg vil bl.a. være følgende områder:

- **Tilby landsdekkende og tilgjengelig kirkelige tjenester for alle medlemmer**
- **Påta seg å bevare og utvikle de store kulturminneverdiene som kirkebygg, kirkegård og annen kirkelig eiendom representerer uten at det gjennomføres fredning i henhold til kulturminneloven.**
- **Nasjonalkirkelige oppgaver og kirkelige tjenester i institusjoner, forsvaret mv**
- **Gravferdsforvaltning for hele befolkningen.**

På sikt bør det vurderes å etablere alternative reguleringsmekanismer og samarbeidsformer mellom staten og Den norske kirke (samarbeidsavtaler, avtalemessige reguleringer e.l.)

Ny § 16 i Grunnloven sier at Den norske kirkes ordning "fastsettes ved Lov". Den påfølgende setning fastslår imidlertid at også andre tros- og livssynssamfunn skal "understøttes på like linje" noe som kan forstås i retning av at den lovregulering som gjøres overfor Den norske kirke forstås analogt med det som også gjøres i forhold til andre tros- og livssynssamfunn som uttrykk for en understøttende religionspolitikk. Etter vår oppfatning bør det vurderes om den fremtidige lovgivning som gjelder Den norske kirke kan ivaretas innenfor rammen av den allmenne tros- og livssynslovgivningen. Behovet for en større gjennomgang av dette saksfelt er derfor av stor viktighet for å sikre Den norske kirke full tros- og livssynsfrihet, og det er vanskelig å se at dette kan oppnås uten at kirken gjøres til et eget rettssubjekt. KA forstår forliket dit hen at en mer omfattende reform av lovverket som regulerer Den norske kirke ikke vil være aktuelle å la tre i kraft i inneværende Stortingsperiode. Vi kan likevel ikke se at forliket som sådan hindrer at en bredere lovgjennomgang snart blir påbegynt.

Den norske kirkes økonomi

KA tolker forliket som uttrykk for at Stortinget er opptatt av å sikre kirkens medlemmer og menigheter over hele landet stabil tilgang til kirkelig betjening. KA deler fullt ut dette hovedansvaret og tolker det som tegn på at staten også i framtiden vil sørge for å tilrettelegge de nødvendige økonomiske rammebetingelser for Den norske kirke. Landsrådet har merket seg departementets merknad til ny § 16 der det heter at ordlyden ikke innebærer nye plikter for staten eller nye rettigheter for trossamfunnene i økonomisk henseende. Ordlyden kan heller ikke tolkes som et grunnlovsbeskyttet rettskrav på at nåværende finansieringsordninger skal forbli uendret. KA er inneforstått med denne presiseringen, men vil samtidig utfordre departementet ved utarbeidelse av de endelige forarbeidene



til grunnlovsendringene. **KA forventer av departementet at det klart uttrykkes som forutsetning at den nye grl § 16 er å forstå som uttrykk for at statens ansvar for å føre en aktivt, støttende tros- og livssynspolitikk skal videreføres og ikke avsvettes på det finansielle område.**

Stat og kommune har i dag det økonomiske ansvar for at Den norske kirke kan opprettholde dagens tjenestetilbud og tjenestekvalitet. Ettersom Den norske kirke i lov er pålagt tilstedeværelse i alle landets sokn, kirkens medlemmer har rett på profesjonell kirkelig betjening over hele landet, kirken ivaretar store kulturminneverdier og gravferdsforvaltningen overfor alle landets innbyggere er gitt til den lokale kirke, befinner Den norske kirke seg i en særlig stilling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn.

Dersom dette landsdekkende tjenestetilbud skal kunne opprettholdes også i fremtiden på et forsvarlig nivå i hele landet, vil det være nødvendig å sikre en fremtidig, robust offentlig tilskuddsordning til Den norske kirke som bl.a. tar høyde for den alminnelige kostnads- og lønnsutvikling. Landsrådet er kjent med at det er oppnevnt et eget religionspolitisk utvalg der tilskuddsordningene til tros- og livssynssamfunn skal utredes nærmere, og vi antar at dette utvalgets forslag også vil berøre finansieringen av Den norske kirke.

Den norske kirkes læregrunnlag

Høringsnotatet legger opp til at den rettslige forankringen av Den norske kirkes læregrunnlag i Kong Christian den Femtes Norske Lov (1687) inntil videre kan videreføres. KA støtter at denne lovforankringen av kirkens læregrunnlag videreføres som en midlertidig løsning.

Det er likevel en forutsetning at en mer selvstendig kirke på sikt fastsetter sitt læregrunnlag på eget grunnlag, og ikke i en statlig lov.

IV Om det nye statlige kirkestyre

Landsrådet er innforstått med at det statlige kirkestyre forankret i nåværende grl §§ 12, 16 og 22 mv bortfaller. Vi er også innforstått med at staten vil måtte ha et visst kirkelig styringsansvar i mellomperioden fra 2012 og fram til en ny kirkeordning er etablert. Dette vil innebære i prinsippet at departementet med ansvar for kirkespørsmål fortsatt vil behandle saker som kan ha læremessige sider eller implikasjoner. Et slikt statlig styringsansvar innenfor de nye grunnlovsbestemmelsene vil kreve særskilt aktsomhet og forsiktighet fra statens side i sin håndtering av kirkelige spørsmål. Respekt og lydhørhet for kirkelige organer og anerkjennelse av Den norske kirke som trossamfunn vil her være en selvfølge.

KAs landsråd finner derimot ikke å kunne støtte forslaget om at det konstrueres en ny form for statlig kirkestyre med medlemskrav for kun én statsråd samt et embetsverk i en avdeling i departementet. Det er Regjeringen som helhet som utøver den statlige arbeidsgiverpolitikk og styring, og ikke enkeltstatsråder eller departementsavdelinger. Forslaget om medlemskrav til statsråden og et embetsverk fremstår som *konstitusjonelt tilslørende* ettersom staten vil måtte utøve sin styringsrett og sitt arbeidsgiveransvar ut fra alminnelige demokratiske spilleregler og under parlamentarisk kontroll. KA tolker dette forslaget som et forsøk på å tilsløre de faktiske konsekvensene som grunnlovsendringene vil ha for forholdet mellom stat og kirke. Vi frykter også at forslaget om medlemskrav for enkeltstatsråder vil kunne bidra til å legitimere at den midlertidige mellomperioden fra 2012 blir lengre enn nødvendig.



Bestemmelsen i nåværende § 38, 3. ledd c) i kirkeloven om ugildhet for embetsmenn som ikke er kirkemedlemmer, har etter KAs vurdering nåværende grunnlovsbestemmelser om kirkelig statsråd som utgangspunkt og forutsetning. I lys av at kirkelig statsråd bortfaller etter 2012, anses det konstitusjonelle grunnlaget – og dermed også den saklige begrunnelse - for ugildhetsbestemmelsen i § 38 å være bortfalt.

Statlig arbeidsgiveransvar

Arbeidsgivers styringsrett omfatter retten til å styre, lede, kontrollere og fordele arbeid herunder retten til å instruere tjenestegrupper gjennom tjenesteordninger. KA finner det uholdbart at Den norske kirkes biskoper, proster og prester etter grunnlovsendringene skal forbli i statens tjeneste og være bundet av lojalitets- og lydighetsplikt overfor staten. Disse tjenestegrupper representerer kjernepersonell og ledere i Den norske kirke. En ordning der disse tjenestegrupper forblir i statens tjeneste vil etter vår vurdering kunne være i strid med intensjonene i den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Landsrådet vil beklage at departementet ikke har sørget for at dette spørsmål er bedre belyst i notatet, og ber om at dette spørsmålet blir gjort til gjenstand for snarlig revurdering.

Forliket innebærer en aksept for å gi Den norske kirke større selvstyre ved at ordningene for tilsetting av biskoper og proster foreslås overført til kirkelige organer. Forliket medfører samtidig at de nåværende skranker for Stortingets styringsrett overfor presteskapet (biskoper, proster og menighetsprester) oppheves ved at det særskilte kirkestyre erstattes av statens alminnelige styringsansvar. Når staten ikke lenger skal drive kirkelig virksomhet, er det en naturlig konsekvens at det skjer en virksomhetsoverdragelse fra staten til kirkelige organer. Uten at dette skjer vil muligheten for statlig overstyring av kirken faktisk øke etter at grunnlovsendringene er gjennomført. Det hevdes i høringsnotatet at denne type spørsmål "primært har teoretisk interesse" og har begrenset "praktisk betydning". Samtidig erkjennes det at departementet (Regjeringen) "fortsatt vil behandle saker som har mer eller mindre tydelige læremessige sider eller implikasjoner". Dette vil antakelig være tydeligst i saker departementet får på sitt bord som arbeidsgiver for prester, proster og biskoper. Dette reiser utfordringer av prinsipiell karakter som er underkommunisert i høringsnotatet. Vi erkjenner at både de prinsipielle og arbeidsrettslige spørsmålene ikke kan tilstrekkelig avklares innen grunnlovsendringene trer i kraft i 2012. **KA vil likevel mene at arbeidsgiverforholdene for presteskapet er et såpass avgjørende område at det burde ha fått langt bredere omtale i høringsnotatet, herunder en tidsplan for overføring av arbeidsgiveransvaret til kirkelige organer.**

KA minner om den Sttingsinitierte prosessen i kjølvannet av den nye kirkeloven av 1996. Premisset for denne kirkelovsendringen var at kommunene ikke lenger skulle drive kirkelig virksomhet. Som konsekvens av dette ble alle de daværende kirkelige medarbeidere (som hadde status som kommunale tjenestemenn) overført til soknet v/kirkelig fellesråd og fikk ny status som såkalte "kirkelige tjenestemenn". Sektoren har siden 1997 vært et selvstendig tariffområde med egne tariffavtaler og med KA som felles arbeidsgiverorganisasjon. 20 arbeidstakerorganisasjoner har p.t. partsforhold til KA, og det er allerede om lag 100 prester tilsatt i dette tariffområdet. Lønns- og arbeidsvilkår i sektoren har hatt en likeverdig utvikling som kommunal sektor. Det har frem til i dag ikke vært alvorlige arbeidskonflikter på denne sektoren, og samarbeidet mellom partene sentralt vurderes som meget godt og preget av gjensidighet, respekt og utstrakt samarbeidskultur.

En overføring av arbeidsgiveransvaret for presteskapet til kirkelige organer vil ikke innebære at de havner i noe "ingenmannsland". En slik overføring er vel kjent fra andre deler av både offentlig og privat sektor ved virksomhetsoverdragelser, og som forutsettes gjennomført i henhold til det alminnelige regelverk i aml § 16.



Av Den norske kirkes ca 8000 ansatte, er det i dag kun ca 1300 prester/ proster/biskoper samt tilsatte ved bispedømmerådene og Kirkerådet som har staten som arbeidsgiver. Landsrådet viser til at også Kirkemøtet ved flere anledninger har gitt klart uttrykk for at denne ordningen bør opphøre bl.a. ut fra de praktiske samordningsproblemene som oppstår når ansatte på samme arbeidsplass har forskjellig arbeidsgiver.

Tjenesteordninger for prester, proster og biskoper

I høringsnotatet foreslår departementet at staten som arbeidsgiver for prestatjenesten fortsatt skal fastsette tjenesteordningene for prester, proster og biskoper. KA er kjent med at Kirkemøtet har anbefalt at myndigheten til å fastsette tjenesteordningene overføres til Kirkemøtet, mens andre sentrale deler av arbeidsgivermyndigheten for øvrig vil forbli i departementet. KA deler departementets forståelse av at myndigheten til å fastsette tjenesteordninger er en del av et helhetlig arbeidsgiveransvar. Arbeidsgiveransvaret kan vanskelig begrenses til "tekniske og administrative forhold", men omfatter det grunnleggende styringsansvaret for de tilsattes tjeneste med de læremessige implikasjoner dette eventuelt også vil kunne ha. KA er urolig for at en overfører elementer av arbeidsgiveransvaret til Kirkemøtet på en måte som kan bidra til å legitimere en grunnleggende sett uholdbar situasjon ved statlig arbeidsgiveransvar for prestatjenesten etter grunnlovsendringene. KA vil derfor anbefale at en igangsetter arbeidet for raskere overføring av hele arbeidsgiveransvaret for prestatjenesten til kirkelige organer, framfor en mer fragmentert overføring av elementer i arbeidsgiveransvaret til Kirkemøtet.

IV. Om Kirkemøtet mv.

Departementet skriver i høringsnotatet at grunnlovsendringene "ikke nå innebærer vesentlige endringer i premissene for departementets etatsstyring på kirkens område". Samtidig sies det at "statens grunnlovsbestemte rolle i kirkestyret fundamentalt sett endres" og at den religiøse virksomheten ikke vil være "en del av statens ansvarsområde". Høringsnotatets spenning mellom en pragmatisme og en mer prinsipiell tilnærming blir ekstra tydelig på dette området. **KA mener at Kirkemøtet/Kirkerådet som Den norske kirkes øverste organ må få en mer selvstendig status ved at kirken sentralt blir et eget rettssubjekt med rettslig handleevne. På denne måten kan Kirkemøtet og Kirkerådet gjøres ansvarlig for sine vedtak på ordinær måte.** Det er et paradoks at en rekke statlige etater i de siste årene har blitt mer selvstendige ved omdanning til statlige foretak mv, samtidig som departementet legger opp til at Kirkerådet etter grunnlovsendringene forblir en ordinær statsetat under et departement. Det er bl.a. grunn til å spørre om forslaget vil innebære at enkeltvedtak i Kirkemøtet/Kirkerådet vil kunne påklages til vedkommende overordnede departement.

På kort sikt støtter KA de justeringer som er foreslått i høringsnotatet med hensyn til Kirkemøtets mandat innenfor liturgi, regelverk for bruk av kirker mv. Det er positivt at det foreslås en løsning om å lovregulere Kirkemøtets myndighet på disse områdene slik at deres mer selvstendige ansvar blir understreket.

Landsrådet har merket seg at en utvidet presisering av Kirkemøtets myndighet i liturgisaker ikke medfører utvidet myndighet til å pålegge stat eller kommune økonomiske forpliktelser. Grunnlovsendringene gjør det nødvendig å gjennomtenke forholdet mellom lokalkirkens selvstendighet og Kirkemøtets myndighet i hele Den norske kirke i en framtidig fastsatt kirkeordning. Kirkemøtets adgang til å pålegge andre instanser økonomiske forpliktelser vil her være et kjernesporsmål. Dette er områder som KA antar vil måtte reguleres i en lov for Den norske kirke vedtatt av Stortinget. **Her bør det raskt igangsettes et utredningsarbeid som bl.a. må klargjøre at Kirkemøtets mandat må fastsettes i en lov vedtatt av Stortinget.**



V. Om biskopene mv

Landsrådet støtter forslaget om at biskopene fra 2012 tilsettes av Kirkerådet etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet. Dette er en ordning som med eventuelle mindre tilpasninger bør kunne bli en varig løsning. Landsrådet tar også til etterretning at biskoper som utnevnes etter 2012, ikke kan utnevnes som statlige embetsmenn. Landsrådet vil imidlertid problematisere at allerede utnevnte biskoper tenkes å forbli statlige embetsmenn etter 2012.

Biskopenes tilsynsansvar er nå forankret bl.a. i Grunnlovens § 16. I tillegg er biskopens tilsyn omtalt i Tjenesteordning for biskoper og i liturgien for vigsling av biskop. KA ønsker at hjemmelsgrunnlag og omfanget av biskopens tilsynsmyndighet overfor tilsatte og kirkelige organer utredes. Det vil være særlig viktig at dette området gjennomtenkes grundig hvis biskopene i en framtidig kirkeordning ikke lenger vil ha arbeidsgiveransvar for presteskapet.

KA etterlyser en nærmere presisering av hjemmelsgrunnlaget for biskopenes fremtidige forordninger av gudstjenester. Denne er i dag bl.a. hjemlet i grl § 16, og oppfattes som grunnleggende i forhold til kommunenes økonomiske forpliktelser overfor den lokale kirke. En svekkelse av den rettslige hjemmel for gudstjenesteforordninger vil kunne medføre større usikkerhet i forhold til kommunale tilskudd til kirkelig fellesråd.

VI. Om prostene mv

Høringsnotatet skisserer to aktuelle muligheter for tilsetting av proster; enten kan tilsetting skje av det aktuelle bispedømmerådet eller av et sentralt, kirkelig organ. Departementet konkluderer ikke i dette spørsmålet. KA vil foreslå at en i denne omgang legger tilsettingsmyndigheten til bispedømmerådene. Innenfor gjeldende ordning vil det gi tilsettingen en regional forankring hos arbeidsgiver som vi mener er avgjørende for tilsetting i lederstillinger. Prosterollen er imidlertid fortsatt i støpeskjeen etter prostereformen fra 2004. Spørsmålet om tilsettingsmyndighet bør tas opp til bredere vurdering i forbindelse med en samlet gjennomgang av prostenes nærmere innplassering i en framtidig kirkeordning.

Landsrådet er uenig i at allerede utnevnte proster bør beholde uendret status som statlige embetsmenn etter 2012. Embetsmannseden innebærer at en må "tilsige Konstitutionen og Kongen Lydighed og Troskab". Avviklingen av det statlige kirkestyret vil etter vår oppfatning innebære at det vil være problematisk å opprettholde embetsmannsstatusen i kirkelige stillinger. Det bør søkes å unngå at dette gjøres til individuelle avgjørelser ved at det løses ved kollektive ordninger. Ordningen med uavsettelige embetsmenn vurderes allerede som uhensiktsmessig. Det bør være mulig å ta i bruk alminnelig disiplinærmyndighet (avskjed, oppsigelse) overfor denne gruppen kirkelige ledere uten krav om domstolsbehandling.

VII. Avsluttende oppsummering

Høringsnotatet er preget av de premisser som følger av Stortingsforliket, samtidig som det gjøres tydelig at det oppstår en ny situasjon når forlikperioden er slutt i 2013. KA vil understreke at grunnlovsendringene reiser mer omfattende prinsipielle problemstillinger enn de som er belyst i dette høringsnotatet. Den lovmessige oppfølgingen av grunnlovsendringene som foreslås har en klar midlertidig karakter. For å unngå en lang, uholdbar rettssituasjon for Den norske kirke etter utløpet av forliket i 2013, må departementet i samråd med bl.a. Kirkerådet snarest igangsette arbeidet med å



utrede fremtidig bærekraftig løsninger for Den norske kirke. Staten må ha en aktiv rolle for at Den norske kirke får en bærekraftig fremtidig kirkeordning som viderefører en landsdekkende åpen folkekirke. Følgende hovedspørsmål krever videre avklaring:

- Omfang/rammer for statens fremtidige lovregulering av Den norske kirke
- Regulering av arbeidsgiveransvar for prestedtjenesten
- Rettslig selvstendigjøring av Den norske kirke sentralt
- Eierskap, styring og forvaltning av Opplysningsvesenets fond (OVF)
- Lovregulering av en eventuell ny lokal kirkelig enhet som kan opptre på vegne av soknet og som omfatter sokn i flere kommuner
- Fremtidig finansiering av Den norske kirke

KA ber om at det fastsettes en forpliktende tidsplan som innebærer at en mer langsiktig kirkeordning kan vedtas i 2014 med sikte på ikrafttredelse fra og med 1. januar 2015.
