

KAs gjennomgang av svar på høringen om ny trossamfunnslov

Bakgrunn: 28. september 2017 sendte Kulturdepartementet ut forslag til ny lov for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn. Loven samler dagens tre lover på religionsfeltet (Lov om Den norske kirke, Lov om trdomssamfunn og ymist anna, Lov om tilskott til livssynssamfunn).

Departementet skriver selv: «Høringsnotatets ulike forslag hadde dels sin bakgrunn i NOU 2013: 1 Det livssynsåpne samfunn (Stålsett-utredningen, vår anm.), dels i lovendingene som innebar omdanning av Den norske kirke til eget rettssubjekt med virkning fra 1. januar 2017. I Prop. 55 L (2015–2016) varslet departementet en helhetlig gjennomgang av tros- og livssynsfeltet, der blant annet finansieringsordningene for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn skulle vurderes i sammenheng.»

Innen fristen 31. desember 2017 kom det inn 1.423 høringsuttalelser, hvorav 444 fra privatpersoner. Blant de resterende 979 var 350 menighetsråd, 334 fellelråd/menighetsråd med fellelrådsfunksjoner, alle de 12 bispedømmerådene, 11 biskoper (inkludert preses) og Kirkerådet, i tillegg til halvparten av fylkesmennene og 15 prosent av kommunene. Det ble også levert svar fra fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner, en rekke departementer, tros- og livssynssamfunn, forsknings- og undervisningsinstitusjoner og andre.

KAs utgangspunkt: KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter har mer enn 400 virksomheter i Den norske kirke som medlemmer. Deres høringssvar inneholder signaler til oss i vårt politiske arbeid og er dessuten viktig underlagsmateriale til arbeidet med ny strategiplan, som skal vedtas på ekstraordinært landsråd i april 2018. Derfor var det viktig for oss å gå gjennom svarene – både avkryssninger og fritekstkommentarer – fra flest mulig medlemsvirksomheter, det vil si fellelråd og menighetsråd med fellelrådsfunksjoner, samt de organer som representerer det nasjonale rettssubjektet Den norske kirke (Kirkerådet, bispedømmerådene og biskopene).

Underveis i høringsperioden registrerte vi kritiske tilbakemeldinger om lovforslaget. Disse tilbakemeldingene falt sammen med de observasjonene vi selv gjorde og som våre representanter tok opp på regionale seminarer i løpet av høsten. Dette gikk dels på at flere temaer var utilstrekkelig utredet, dels på at det elektroniske svarskjemaet fra departementet inneholdt uklart utformede spørsmål (formulert som påstander med svaralternativene «Enig» og «Uenig» og med fritekstfelt) med og/eller innbakte premisser som ville gjøre det vanskelig å få et riktig inntrykk av høringen bare ved å telle opp avkryssningene.

Et eksempel på uklarheter/innbakte premisser er påstanden «Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om kirkebygg» (punkt 20 i svarskjemaet). Høringssvarene viser at noen menighetsråd/fellesråd har forstått begrepet «bestemmelser» som et sett sentrale retningslinjer som ikke berører eierskapet til kirken, og de har derfor sluttet seg til forslaget. Mange har imidlertid svart «Uenig» og anført at de ønsker å beholde det lokale eierskapet, uten at de dermed motsetter seg at en sentral instans gir noen føringer for hvordan kirkebygg skal ivaretas.

I KAs eget høringssvar heter det blant annet: «KA erfarer at mange av spørsmålene er stilt på en måte som bidrar til flertydige eller uklare svaralternativer. Flere av spørsmålene rommer også flere problemstillinger, og der det framstår som vanskelig å velge et dekkende svaralternativ. Disse svakhetene er særlig tydelige for spørsmål nr 19 (Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og valg til disse), 20 (Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om kirkebygg), 21 (Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om fvl mv skal gjelde) og 23 (Bestemmelsene om at soknet og Den norske kirke er selvstendige rettssubjekter skal videreføres). Vi har bl.a. merket oss at mange svarer bekreftende på spørsmål 19 om det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering mv., samtidig som de i kommentarfeltet presiserer at de ønsker en mer utfyllende lovgivning om soknet og soknet organer og/eller oppgaver. KA vil derfor anmode om at departementet kritisk vurderer bruken av de oppgitte svaralternativene. Det bør legges betydelig vekt på hva høringsinstansene skriver i kommentarfeltene på en måte som får fram nyanser eller mer differensierte svaralternativer.»

Metode: I midten av desember 2017 begynte vi å lese innkomne høringsuttalelser. Vi konsentrerte oss mest om de spørsmålene som berørte våre medlemmer og systematiserte svarene på disse. Dette gjaldt følgende spørsmål:

18. Særskilte bestemmelser som kun retter seg mot Den norske kirke (kirkelig rammelov) skal gis i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven
19. Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og valg til disse
20. Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om kirkebygg
21. Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven skal gjelde for kirken

22. Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette om medlemmer av kirken skal betale medlemskontingent

23. Bestemmelsene om at soknet og Den norske kirke er selvstendige rettssubjekter skal videreføres

24. Mener du at Den norske kirke skal finansieres ved at a) Dagens økonomiske oppgavefordeling mellom staten og kommunene føres videre, eller b) Staten skal overta det ansvaret kommunene i dag har for finansiering av den lokale kirke?

26. Den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift og -forvaltning skal videreføres som normalordning, jf. kap. 22 og forslag til endringer i gravferdsloven § 23.

27. Fylkesmannen skal etter søknad fra kommunen kunne treffe vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen, jf. kap. 22 og forslag til endringer i gravferdsloven § 23.

28. Det ansvaret bispedømmerådet har etter gjeldende gravferdslov, skal overføres til de enkelte fylkesmenn, jf. kap. 22 og forslag til endringer i gravferdsloven §§ 4, 21 og 24

I departementets svarskjema var alle spørsmålene utstyrt med alternativene «Enig» og «Uenig», bortsett fra spørsmål 24 om finansiering, der alternativene var gitt i spørsmålet (a og b). I tillegg var det et fritekstfelt på hvert spørsmål og helt på slutten. Man kunne også krysse av på «Viktig», «Ikke viktig» og «Ingen oppfatning» på hvert spørsmål.

Etter å ha lest gjennom en del uttalelser, oppdaget vi et mønster som viste seg å befeste seg i et hovedinntrykk: Kombinasjonene av avkrysninger, manglende avkrysninger og fritekst var mange. Enkelte høringsinstanser hadde valgt å krysse av kun på noen få spørsmål og ikke benyttet fritekst. Andre hadde krysset av på alle spørsmål og i tillegg brukt fritekstfeltet. Enkelte hadde valgt å legge all tekst i bunnen av skjemaet og droppet avkrysning, men likevel tatt stilling til enkeltspørsmålene. Disse ulike måtene å svare på betydde at den mest hensiktsmessige og sakssvarende oppsummering av høringen ville kreve at den enkelte uttalelse ble lest i sin helhet og først deretter ført inn i et skjema der svaralternativene ga plass til flere nyanser enn det departementets spørsmålsformuleringer ga rom for.

Vi opprettet derfor et eget registreringsskjema i Questback der vi la inn flere og mer nyanserte svaralternativer og der alle høringsuttalelser deretter ble innregistrert, ett og ett etter først å ha blitt gjennomlest i sin helhet.

Vår oppsummering av spørsmålene 18 - 24 og 26-28 viser følgende:

18. Særskilte bestemmelser som kun retter seg mot Den norske kirke (kirkelig rammelov) skal gis i et eget kapittel i den nye trossamfunnsloven:

Våre utvidede svaralternativer: Enig - Uenig - Ønsker egen kirkelov som primært standpunkt

Kommentar: 87,6 prosent av fellesråd og menighetsråd var enig. 1,0 prosent var uenig. 11,4 prosent ønsket egen kirkelov som primærstandpunkt.

21 av 22 høringsinstanser i det nasjonale rettssubjektet Den norske kirke (rDnk) svarte på dette spørsmålet. Av disse svarte 20 enig (Hamar bispedømmeråd gikk inn for egen kirkelov).

19. Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling, kirkelige organer og valg til disse:

Våre utvidede svaralternativer: Enig - Delvis enig - Delvis uenig - Uenig.

Der friteksten avslørte at høringsinstansen egentlig befant seg på en mellomposisjon, valgte vi et av delvis-alternativene. Disse åpnet da en ny side der vi kunne krysse av for hva høringsinstansens forbehold knyttet seg til: Soknets ansvar og oppgaver - Fellesorgan for flere sokn (mandat og myndighet) - Organer knyttet til Den norske kirke (rettssubjekt) så som KR, bispedømmeråd mv - Andre spørsmål

Kommentar:

Blant menighetsråd og kirkelige fellesråd var 7,4 prosent uenig.

44,2 prosent ble klassifisert som delvis uenig. Av disse hadde 92,3 prosent forbehold knyttet til soknets oppgaver. 88,8 prosent hadde forbehold knyttet til fellesorgan. 5,9 prosent hadde forbehold knyttet til andre organer i Dnk, mens 4,1 prosent hadde forbehold knyttet til andre spørsmål.

26,3 prosent ble klassifisert som delvis enig. Av disse hadde 86,9 prosent forbehold knyttet til soknets oppgaver. 70,0 prosent hadde forbehold knyttet til fellesorgan. Ingen hadde forbehold knyttet til andre organer i Dnk, mens 10,0 prosent hadde forbehold knyttet til andre spørsmål.

22,1 prosent var enig.

«Delvis uenig» ble som regel valgt der høringsinstansen hadde krysset av for «Uenig», men med forbehold i tekstfeltet. Tilsvarende ble «Delvis enig» valgt ved

avkrysning «Enig» og forbehold i tekstfeltet. I realiteten kunne slike standpunkter være identiske, og når vi ser på innholdet i forbeholdene er konklusjonen at «Delvis»-svarene i svært stor grad representerer den samme tenkningen uavhengig av om det står «enig» eller «uenig» bak. Hovedfunnet er dermed at 77,9 prosent av disse høringsinstansene var direkte uenige eller hadde viktige forbehold mot innholdet i lovforslaget på dette punktet. Det var en gjennomgående tendens at motstanden knyttet seg til manglende lovfesting av soknets oppgaver og fellesorgan for soknene.

Blant høringsinstansene i rDnk var det kun Hamar bispedømmeråd som sa seg direkte uenig i dette. Det store flertallet av de resterende har likevel – på dette og/eller andre spørsmål – understreket at de ønsker lovfesting av ulike elementer i dagens kirkeordning, slik som soknets oppgaver, prest/prost/biskop og soknets status som selvstendig rettssubjekt.

20. Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om kirkebygg: Enig - Delvis enig - Delvis uenig - Uenig (samme prinsipp som på punkt 19). Her åpnet delvis-alternativene en ny side med forbehold: Soknet bør sikres ansvar som eier av kirkebygg - Soknet bør ha forvaltningsansvar gjennom lovfestet fellesorgan - Formuleringen er uklar

Kommentar:

30,6 prosent av menighetsråd/fellesråd var enige uten spesielle forbehold.

25,5 prosent ble klassifisert som delvis enig. Av disse hadde 95,0 prosent forbehold knyttet til soknet som forvalter av kirken. 35,8 prosent hadde forbehold knyttet til forvaltningsorgan gjennom lovfestet fellesorgan. 2,5 prosent mente formuleringen var uklar.

25,5 prosent ble klassifisert som delvis uenig. Av disse hadde 96,8 prosent forbehold knyttet til soknet som forvalter av kirken. 66,9 prosent hadde forbehold knyttet til forvaltningsorgan gjennom lovfestet fellesorgan. 0,8 prosent mente formuleringen var uklar.

18,4 prosent var uenig.

Bare 30,6 prosent sier seg altså uten videre enig i lovforslaget på dette punktet. Svarene viser dessuten at ønsket om å eie og forvalte kirken lokalt står svært sterkt, da om lag 2/3 av høringsinstansene vektlegger betydning av lokal kirkebyggforvaltning.

Alle høringsinstansene som uttaler seg innenfor rDnk sier seg enige i påstanden, men en drøy tredel påpeker samtidig viktigheten av lokalt eierskap til kirkebygget.

21. Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven skal gjelde for kirken: Enig - Uenig - Vet ikke, mangler konsekvensutredning

Kommentar: 71,7 prosent var enig. 26,1 prosent var uenig. 2,1 svarte vet ikke.

Blant høringsinstansene i rDnk er det kun to bispedømmeråd som sier seg uenig på dette punktet.

22. Det skal overlates til Kirkemøtet å fastsette om medlemmer av kirken skal betale medlemskontingent: Enig - Uenig - Ønsker ikke medlemskontingent, spørsmål uaktuelt

Kommentar: I oppsummering av lokale høringsinstanser er fordelingen slik: Enig 48,0 prosent - uenig 22,3 prosent - ønsker ikke medlemskontingent 29,7 prosent. Imidlertid så vi underveis at metodikken vår ikke fanget opp de reelle strømningene. Blant høringsinstansene i Den norske kirke var det stor motstand mot medlemskontingent, men ulike resonnementer har ført til at avkrysningene spriker. Mange av dem som har svart «Enig», anfører at de vil legge denne myndigheten til Kirkemøtet for å hindre at Stortinget legger den til seg selv. Mange av dem som har svart «Uenig», begrunner dette med at de ikke ønsker medlemskontingent i det hele tatt. Det er også flere i denne kategorien som er redde for at en slik myndighet lagt til Kirkemøtet vil gi politikerne en mulighet til å løpe fra løftene om offentlige finansiering.

Noe av den samme tendensen fant vi hos høringsinstansene i rDnk. Det store flertallet sier seg uenig i at Kirkemøtet skal kunne innføre medlemskontingent, og flere begrunner det med at dette kan åpne for en finansieringsmodell som ikke er forenelig med Den norske kirkes oppdrag og selvforståelse som folkekirke. Noen svarer at en slik rett ligger i kirkens autonomi og derfor ikke trenger å lovfestes.

23. Bestemmelsene om at soknet og Den norske kirke er selvstendige rettssubjekter skal videreføres: Enig - Enig med kommentar - Uenig - uenig med kommentar

Kommentar: Her var 99,6 prosent enige med (57,8 prosent) eller uten (41,8 prosent) kommentar.

Alle rDnk-instanser som har uttalt seg om dette punktet, støtter den delen av lovforslaget.

24. Mener du at Den norske kirke skal finansieres ved at a) Dagens økonomiske oppgavefordeling mellom staten og kommunene føres videre, eller b) Staten skal overta det ansvaret kommunene i dag har for finansiering av den lokale kirke?: a - b - eventuell kommentar.

Kommentar: 82,6 prosent av de lokalkirkelige uttalelsene ble klassifisert som a. 9,2 prosent ble klassifisert som b. De som ble klassifisert under «Eventuell kommentar» var de som i fritekst ga uttrykk for ønsket om en annen fordelingsnøkkel, f.eks. statlig finansiering av alle ansatte og kommunal finansiering av bygningsmasse (Gjønnemodellen).

Alle biskopene og alle bispedømmerådene har svart på spørsmålet om delt eller statlig finansiering, mens Kirkerådet avstod på dette punktet. 11 instanser landet på delt finansiering, 8 på statlig. 2 bispedømmeråd (Nidaros og Tunsberg) er delt nøyaktig på midten i dette spørsmålet, og det er stor uenighet innad også i andre råd.

26. Den lokale kirkes ansvar for gravplassdrift og -forvaltning skal videreføres som normalordning, jf. kap. 22 og forslag til endringer i gravferdsloven § 23: Ja - Ja, med tilføyelse av behov for lovregulering av hvilket organ - Nei

Kommentar: Totalt 96,1 prosent av lokale høringsinstanser svarte ja, og av disse valgte 30,4 prosent på eget initiativ å føye til i fritekst behovet for lovregulering av hvilket organ som skal forvalte gravplasser/-drift på vegne av Den norske kirke.

Fra rDnk er det kun i Tunsberg bispedømmeråd at et flertall går imot fortsatt kirkelig gravplassdrift og -forvaltning, men også her er det betydelig uenighet internt hos flere instanser.

27. Fylkesmannen skal etter søknad fra kommunen kunne treffe vedtak om overføring av gravplassansvaret til kommunen, jf. kap. 22 og forslag til endringer i gravferdsloven § 23: Ja - Ja, under forutsetning av at kirken sikres plass i prosess - Nei, ønsker videreført dagens avtalebaserte ordning

Kommentar: 23,1 prosent av lokale høringsinstanser svarte ja. 9,5 prosent svarte ja under forutsetning av at kirken blir hørt i prosessen, noe som i realiteten kan anses som et nei til lovforslaget på dette punktet. 67,5 prosent svarte nei.

Det store flertallet av høringsinstanser fra rDnk sier nei til denne delen av lovforslaget, men også her er det intern uenighet.

28. Det ansvaret bispedømmerådet har etter gjeldende gravferdslov, skal overføres til de enkelte fylkesmenn, jf. kap. 22 og forslag til endringer i gravferdsloven §§ 4, 21 og 24: Ja - Nei

Kommentar: 71,9 prosent av lokale høringinstanser svarte ja. 28,1 prosent svarte nei. 21 av 22 høringsinstanser i rDnk har svart på dette spørsmålet. 9 sier ja, 12 sier nei.

Prosess: Lesningen av høringsuttalelser ble påbegynt i uke 51/2017, to uker før fristen gikk ut. Nye høringsuttalelser ble fordelt suksessivt blant de 4 medarbeiderne som deltok i arbeidet. Da vi satte sluttstrek, hadde vi lest følgende fra våre medlemsvirksomheter:

- 319 av 334 leverte uttalelser fra fellesråd/menighetsråd med fellesrådsfunksjoner
- 210 av 349 leverte uttalelser fra rene menighetsråd
- Uttalelser fra alle 12 bispedømmeråd
- Uttalelser fra 11 av 13 biskoper (Hamar og Oslo leverte ikke)
- Uttalelsen fra Kirkerådet

I tillegg hadde vi lest:

- 21 av 24 uttalelser fra sentrale og regionale instanser i Den norske kirke
- 45 av 122 uttalelser fra tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke
- 5 av 26 uttalelser fra frivillige organisasjoner (blant disse STL)
- 62 av 67 uttalelser fra kommunene
- 14 av 14 uttalelser fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner
- 4 av 9 uttalelser fra fylkesmennene
- 4 av 20 fra andre offentlige instanser
- 1 av 7 uttalelser fra forsknings- og utdanningsinstitusjoner
- 6 av 11 uttalelser i kategorien «andre»
- ingen av de 438 uttalelsene fra privatpersoner