



Høringssvar til Finansdepartementet

Høring - kommunal pensjonsordning for Den norske kirke

1. Om Hovedorganisasjonen KA

Hovedorganisasjonen KA (heretter KA) er felles arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter og opptretr som tariffpart på vegne av alle arbeidsgiverne i Den norske kirke, herunder Kirkerådet (rettssubjektet Den norske kirke). Alle de om lag 350 kirkelige fellesråd har siden fristillingen fra det kommunale tariffområde i 1.1.97, vært medlemmer i KA. Både de lokale arbeidsgiverne (de kirkelige fellesrådene) og Kirkerådet har overdratt sitt partsansvar etter arbeidstvistloven til KA og er bundet av det avtaleverk som gjelder for Den norske kirke. Per i dag er det tariffestet offentlig pensjonsordning både for tilsatte i de kirkelige fellesråd og tilsatte i rettssubjektet Den norske kirke

2. Hovedsynspunkt

Som arbeidsgiverorganisasjon for alle arbeidsgiverne i Den norske kirke, mener KA at Den norske kirke som helhet bør kunne videreføre muligheten for å etablere offentlige pensjonsordninger for sine ansatte. Dette er både historisk begrunnet og følger av Den norske kirkes status som grunnlovsfestet folkekirke og de forutsetninger som er lagt til grunn for den nye trossamfunnsloven som trådte i kraft 1.1.2021.

De kirkelige fellesråd oppfyller ut fra sin nære tilknytning til kommunene i dag de formelle vilkår i forsikringsvirksomhetslovens § 4-1 pkt c) for å kunne etablere en pensjonsordning tilsvarende kommunal pensjonsordning for sine tilsatte. Dette fremkommer også av høringsnotatet.

Det er vår oppfatning at den tidligere statlige del av Den norske kirke også bør beholde muligheten for å kunne tilby offentlig tjenestepensjon til sine ansatte ut fra sin fortsatte og særlige tilknytning til staten. Det vil i tillegg være uheldig dersom statens rettslige regulering av rammene for mulige pensjonsordninger fremtvinger ulike typer pensjonsordninger for tilsatte i Den norske kirke.

KA er ikke kjent med hvilke vurderinger som ligger til grunn for at SPK ikke lenger vil bli gjort tilgjengelig for rettssubjektet Den norske kirke, men har registrert at muligheten for slik tilknytning siden 2020 har vært gitt kun for 2 år av gangen. Dette medfører en uholdbar situasjon for rDnk. Gitt denne situasjonen, vil KA støtte det løsningsforslag som nå er fremlagt fra Finansdepartementet om at Kirkerådet isteden gis adgang til å kunne etablere pensjonsordning tilsvarende kommunal pensjonsordning og at dette sikres gjennom en ny bestemmelse § 9-2 i forskriften til forsikringsvirksomhetsloven.

KA er imidlertid uenig i premissene som ligger til grunn for at det foreslås en tidsbegrensning på 10 år for en slik ordning. Vi mener derimot at det fortsatt bør være slik at det i tråd med den norske arbeidslivsmodellen er opp til arbeidslivspartene på kirkelig sektor selv, på vegne av sine respektive medlemmer, å ta ansvaret for den helhetlige vurderingen av om de kirkelige tariffavtaler framover fortsatt skal inneholde en offentlig pensjonsordning eller ikke. Tidsbegrensningen bør derfor fjernes ved den endelige utformingen av ny § 9-2 i forskriften.



I det følgende vil vi argumentere mer utførlig for vårt hovedstandpunkt ved også å vise til forutsetninger som ble gitt fra statens side i forkant av utskillelsen av den statlige del av kirken fra staten per 1.1.2017. Den gang ble det lagt til grunn at det var kirken selv som skulle avklare kirkens fremtidige pensjonsordninger, herunder om man ønsket å fortsette med offentlig pensjonsordning.

3. Utfyllende kommentarer

3.1 Den norske kirkes tariffestede pensjonsordning

Arbeidslivspartene på KA-sektoren har fram til i dag vært enige om å videreføre nær tilknytning til det offentlige ved utviklingen av de nye kirkelige tariffavtaler. Det følger av særavtale om pensjonsordninger for Den norske kirke at særavtalen gjelder for medlemsvirksomheter som er bundet av HTA for Den norske kirke. Det er særavtalens del III som er gjeldende for rDnk. I særavtalen del III står det følgende i kapittel 1, andre setning: «*For ansatte i rDnk fastsettes pensjonsordningen i avtaleperioden etter lov om Statens pensjonskasse, samt de til enhver tid gjeldende forskrifter til loven.*»

Tilsvarende, i særavtalens del I og II som gjelder resterende virksomheter bundet av særavtalen – kirkelige fellesråd – forpliktes tariffbundne medlemmer av Hovedtariffavtalen for Den norske kirke å inngå offentlig tjenestepensjonsordning, med KLP eller tilsvarende som oppfyller vilkårene til særavtalen.

3.2 Særlig om fortsatt offentlig tilknytning

Når arbeidslivspartene på KA-sektoren fram til i dag har vært enige om å videreføre en fortsatt tilknytning til det offentlige kombinert med nødvendig kirkelig tilpasning ved utviklingen av det kirkelige tariffområde, henger det sammen særlig med følgende forhold:

a. Forutsetninger som ble lagt i forbindelse med fristillingen

På bakgrunn av de kirkelig tilsattes tidligere arbeidsgivertilknytning til hhv stat og kommune, har tilsatte i Den norske kirke hatt en offentlig pensjonsordning på linje med andre offentlig tilsatte.

I forbindelse med overføringen av kirkelig tilsatte fra kommune til kirkelig fellesråd fra 1. januar 1997, forutsatte Stortinget at de tilsattes lønns- og arbeidsvilkår, herunder offentlige pensjonsordning, skulle videreføres. I komiteinnstillingen for Stortingets behandling av Lov om Den norske kirke (Innst. O. nr. 46 (1995-1996)) uttalte en samlet komite bl.a. følgende:

«Komiteen er også oppteken av å sikre tilsette i kyrkje og på kyrkjegard trygge tilsettingsforhold innanfor lov- og avtaleverket for partane i arbeidslivet. Flytting av arbeidsgjevaransvar må ikkje føre til forverra eller endra arbeidsvilkår eller endra kvalifikasjonskrav, tenesteordning og kriterium for tilsetting.» (pkt 2.2.4)

Partene på KA-sektoren fulgte opp disse forutsetningene ved etterfølgende tariffoppgjør. Det har i de drøyt 25 år som er gått siden fristillingen kommune – kirke heller ikke vært tatt tydelige initiativ fra noen av partene for å endre dette grunnleggende offentlige preg på den kirkelige tariffavtalen.



Også i vurderingene av de budsjettmessige konsekvensene av overføringen av kirkelig tilsatte fra staten til rettssubjektet Den norske kirke fra 1. jan. 2017, ble det lagt til grunn en mulighet for videreføring av offentlig pensjonsordning for de tilsatte, jfr. 4.1.3 i Prop 55 L (2015-2016), i første rekke i 3 år, men også som en mer varig løsning.

b) Den norske kirkes fortsatt nære relasjon til stat og kommune

Den rettslige regulering av forholdet mellom Den norske kirke og stat/kommune er endret de siste 30 årene. Viktige steg i denne utviklingen var soknenes selvstendigjøring fra kommunen ved kirkeloven av 1996, grunnlovsendringene i 2012, etableringen av et nytt nasjonalkirkelig rettssubjekt i 2017 (rettssubjektet Den norske kirke) og ny trossamfunnslov fra og med 2021.

Utgangspunktet før 1997 var en statskirkeordning som på mange måter innebar at Den norske kirke både var en del av den statlige og den kommunale virksomhet. Kirken var også generelt omfattet av offentligrettslige bestemmelser og ordninger. Gradvis er tilknytningen mellom kirke og offentlig sektor endret, og det legges nå til grunn at Norge formelt sett ikke lenger har en statskirkeordning.

Likevel er det viktig å fremheve at Den norske kirke er gitt en særlig rettslig regulering som er annerledes enn andre tros- og livssynssamfunn. Dette underbygger Den norske kirke, både soknenes og rettssubjektet Den norske kirkes, fortsatt særlige stilling i landet med nær tilknytning til det offentlige Norge.

På følgende områder har Den norske kirke en særlig rettslig regulering:

1. I Grunnloven er Den norske kirke som eneste tros- og livssynssamfunn gitt en særlig omtale. I Grunnloven § 16 omtales nå Den norske kirke på følgende måte: «Den norske kirke, en evangelisk-luthersk kirke, forblir Norges folkekirke og understøttes som sådan av staten. Nærmere bestemmelser om Kirkens ordning fastsettes ved Lov». Denne formuleringen kom inn i Grunnloven så sent som i 2012, i kjølvannet av stat-kirkeforliket i 2008.
2. Trossamfunnsloven har et eget kapittel om Den norske kirke (Kap 3), og det er denne loven som i rettslig forstand konstituerer Den norske kirke som en egen virksomhet, jfr. også Grunnlovens bestemmelse om at kirkens ordning fastsettes ved lov. Loven gir overordnede rammer for kirkens organisering. Departementet har bl.a. uttalt følgende om hvordan Den norske kirke er å forstå:

«Den norske kirke kan rettslig beskrives som en særlovregulert størrelse. Den er ingen privat, frivillig eller offentlig organisasjon, ingen forening eller stiftelse. Den er et kirkesamfunn, et trossamfunn, med organisatorisk uttrykk. («Staten og Den norske kirke – et tydelig skille», høringsnotat, 3.mars 2015, s. 18)».

3. Med hjemmel i gravplassloven er fellesrådet som gravplassmyndighet underlagt arkivloven og forvaltningslovens regler om taushetsplikt, samt at forvaltningslovens regler skal gjelde når det fattes enkeltvedtak i gravplassrelaterte saker. Lokalkirkelige organer utøver på dette området



offentlig myndighet/ forvaltning, og denne delen av kirkens virksomhet omfattes derfor formelt av forvaltningslova, offentleglova mv.

c. Den offentlige finansieringsmodellen er videreført

Både stat og kommune har gjennom trossamfunnsloven § 14 fortsatt et finansielt ansvar for en lang rekke formål innenfor Den norske kirkes virksomhet. Det vises bl.a. til trossamfunnslovens lovproposisjon (Prop. 130 L (2018 –2019)) s. 51-52:

«Statens plikt til å understøtte Den norske kirke som evangelisk-luthersk folkekirke innebærer først og fremst å legge de økonomiske, rettslige og organisatoriske forholdene til rette for at Den norske kirke «forblir» Norges folkekirke. Hva som nærmere ligger i det å være folkekirke, fremgår ikke av ordlyden. Det fremgår imidlertid av § 16 lest i sammenheng at det å være folkekirke innebærer en særlig stilling overfor staten, og at dette skiller folkekirken fra de øvrige tros- og livssynssamfunnene. Dette er også presisert i St.meld. nr. 17 (2007–2008) (s. 73). Se mer om folkekirkebegrepet i kapittel 6. Staten har særskilte forventninger til Den norske kirke, og som en konsekvens av dette har staten også en særskilt understøttelsesplikt.»

En tilsvarende lovregulert formålsforpliktelse gjelder ikke for andre trossamfunn. Statens og kommunenes forpliktelse overfor Den norske kirke er dermed også både sterkere og tydeligere enn det som normalt kjennetegner andre tilskuddsordninger til kultur og frivillig sektor.

Også gjennom Stortingets behandling i 2020 av spørsmålet om det fremtidige eierskap til Opplysningsvesenets fond (Meld. St. 29 (2018-2019)), ble det fra statens side lagt til grunn at det offentlige finansieringsansvar overfor Den norske kirke ville bli videreført ved valg av den foreslåtte løsning om statlig overtakelse av eierskapet til hoveddelen av fondets verdier. Dette ble politisk avklart etter den formelle fristillingen mellom stat og kirke i 2017. Dersom alternativet med kirkelig eierskap til fondets verdier derimot hadde blitt vedtatt, var det varslet at “grunnlaget for dagens offentlige finansiering av Den norske kirke ville komme i en annen stilling. Konsekvensene ville kunne bli at de offentlige tilskuddene fra staten og/eller kommunene blir redusert”.

3.3 Den norske kirke ble forespeilet frihet til selv å velge fremtidig pensjonsordning

Det ble tydelig signalisert i høringsnotatet fra departementet om Staten og Den norske kirke – et tydelig skille (2. september 2014) at “departementet ser det som uaktuelt at staten skal pålegge en selvstendigkjort kirke bestemte pensjonsordninger”.

Muligheten for fortsatt medlemskap i SPK ble derimot lovfestet i en overgangsperiode på 3 år og det ble deretter presisert at en “fristilt kirke skal når som helst før disse tre årene er gått, kunne velge en annen pensjonsordning. Kirken kan i disse årene også søke om varig medlemskap i SPK. Det presiseres riktignok at mulighetene for dette vil avhenge av “at reglene for slike ordninger ikke endres” og at Den norske kirke “som andre virksomheter med medlemskap i SPK vil måtte innrette seg i tråd med



eventuelle endringer” (s. 66-67). Et endret regelverk synes imidlertid ikke å være bakgrunnen for det høringsnotat som nå er sendt ut.

At både valgfriheten, men også ansvaret for å avveie de økonomiske konsekvenser av valget av fremtidig pensjonsordning opp mot andre formål, ble overført fra stat til kirke, blir også tydelig presisert i Prop. 55 L (2015-2016) der det understrekes at staten “generelt legger til grunn at endringer i pensjonsforpliktelser og pensjonspremie etter utskillingen vil være kirkens ansvar” (s. 49-50).

Det var samtidig tidligere blitt presisert at “fordi kirken bør stå fritt til å velge andre pensjonsordninger etter en virksomhetsoverdragelse, bør endringer i kostnader etter at virksomhetsoverdragelsen er gjennomført, ikke påvirke statens rammetilskudd. Dette bør gjelde enten slike endringer følger av medlemskap i SPK eller andre pensjonsordninger” (Høringsnotatet av 2. september 2014 s. 72).

4. Vurdering

4.1 Premissene for det fremlagte forslag

Med ovennevnte redegjørelse som bakteppe, er KA overrasket når det på s. 8 i høringsnotatet nå skrives følgende:

«Etter departementets vurdering er det en naturlig konsekvens av at kirken skal være uavhengig av staten, at den heller ikke skal opprettholde en offentlig pensjonsordning for sine ansatte. På sikt bør kirken derfor etter departementets vurdering etablere en tjenestepensjonsordning for sine ansatte innenfor pensjonslovenes ordinære rammer. Dette tilsier at Den norske kirke, som et rettssubjekt uavhengig av stat og kommune, oppretter en privat tjenestepensjonsordning som oppfyller kravene i lov om obligatorisk tjenestepensjon».

KA er ikke kjent med at det fra statens side tidligere har vært politisk uttrykt at Den norske kirke ikke lenger *bør* eller *skal kunne* ha en offentlig pensjonsordning, eller at staten har gitt signaler om at kirken ikke lenger kan forvente å få videreført nivået på nåværende rammetildeling fra staten begrunnet på grunn av pensjonskostnader. De signalene som nå gis, er etter vår vurdering ikke i tråd med de rettslige eller politiske forutsetninger som er lagt til grunn for Den norske kirke stilling som grunnlovsfestet folkekirke i forkant av fristillingen mellom stat og kirke i 2017 og heller ikke i tiden etterpå.

4.2 Forsikringsvirksomhetsloven og foreslått tidsbegrensning

I den nåværende situasjonen der rettssubjektet Den norske kirkes mulighet for medlemskap i SPK opphører 31.12.24, er KA som nevnt innledningsvis enig i forslaget om å utarbeide en ny bestemmelse i forskriften til forsikringsvirksomhetsloven for å presisere at rDnk isteden faller innenfor denne lovens virkeområde.

KA finner derimot ikke å kunne slutte seg til forslaget om at staten skal sette en tidsfrist for dette. Grunnlovsbestemmelsen om at Den norske kirke forblir Norges folkekirke inneholder naturlig nok ingen tidsfrist og heller ikke de nærmere bestemmelser i trossamfunnsloven om Den norske kirkes landsdekkende karakter og fortsatt offentlige finansiering.



Videre vil KA påpeke at selv om departementet presiserer at den foreslåtte tidsfristen kun er ment å omhandle den tidligere statlige del av Den norske kirke, dvs rettssubjektet Den norske kirke, er det vanskelig å ikke også oppfatte dette som et signal med mulig fremtidig overslag også til de kirkelige fellesråd. Dette er verken belyst eller nærmere konsekvensvurdert i notatet. De kirkelige fellesråd er heller ikke med på listen over høringsinstanser.

5. Konklusjon

Kontinuitet både i finansieringsordning og en fortsatt nær tilknytning til stat og kommune har vært en tydelig politisk føring også etter de seneste endringer i statskirkeordningen. KA kan derfor ikke se at det medfølger som nødvendig konsekvens av disse endringene at Den norske kirke ikke lenger skal kunne videreføre offentlige pensjonsordninger.

KA mener derfor at også den tidligere statlige del av Den norske kirke bør beholde muligheten for å etablere offentlige pensjonsordninger for sine ansatte. Dette er både historisk begrunnet og følger av Den norske kirkes status som grunnlovsfestet folkekirke og de forutsetninger som er lagt til grunn for trossamfunnsloven som trådte i kraft 1.1.2021.

I den nåværende situasjonen der rettssubjektet Den norske kirkes mulighet for medlemskap i SPK opphører i 2024, er KA enig i forslaget om å legge inn en ny bestemmelse § 9-2 i forskriften til forsikringsvirksomhetsloven for å presisere at disse isteden faller innenfor denne lovens virkeområde. De kirkelige fellesråd oppfyller allerede vilkårene i lovens § 4-1 pkt c) for å kunne etablere tilsvarende pensjonsordninger som de kommunale ut fra sin nærhet til kommunen.

KA finner derimot ikke å kunne slutte seg til av ny § 9-2 skal inneholde en tidsfrist på 10 år.

Vi mener derimot at det fortsatt bør være slik at det i tråd med den norske arbeidslivsmodellen er opp til arbeidslivspartene på kirkelig sektor selv, på vegne av sine respektive medlemmer, å ta ansvaret for den helhetlige vurderingen av om de kirkelige tariffavtaler framover fortsatt skal inneholde en offentlig pensjonsordning.

Vennlig hilsen
Hovedorganisasjonen KA
Oslo, 12.10.2023

Marit Halvorsen Hougsnæs (sign)
adm dir

Anne Cecilie Andresen (sign)
forhandlingssjef