

Mulige alternativer for organisering av arbeidsgiveransvaret som ikke er tatt med til konsekvensvurderinger

Alternativ 1 - Prostifellesrådet som eget rettssubjekt

Gitt forutsetningen om at en arbeidsgiver bør være et rettssubjekt, bør man stille spørsmål om prostifellesrådet selv kan være et selvstendig rettssubjekt og følgelig ha rettslig handleevne i kraft av nettopp dette. Regelverket er neppe til hinder for å etablere nye rettssubjekter i Den norske kirke, men dette vil forutsette at den aktuelle virksomheten utstyres med den myndighet som skal til for å kunne anses som nettopp dette. Som nevnt innebærer dette bl.a. at organet må kunne stifte rettigheter og forpliktelser, være part i avtaler med private og offentlige myndigheter og ha partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.

I dag er de kirkelige fellesrådene ikke anerkjent som egne rettssubjekter, selv om de har mange av karakteristikaene til et rettssubjekt. Kirkelig fellesråd er et representativt organ for soknet. Det betyr at det henter rettslig handleevne fra soknet og legitimitet fra medlemmene i soknet gjennom representasjonen fra menighetsrådene i det folkevalgte fellesrådet. Fordi kirkelig fellesråd er et organ for soknet, kan det også ivareta oppgaver som er lagt spesifikt til soknet med hjemmel i trossamfunnsloven og gravplassloven. Dette gjelder gravplassansvar, ansvar for budsjettforslag til kommunen og oppgaver knyttet til forvaltning av soknets eiendom.

Dersom prostifellesråd skulle være et eget rettssubjekt, ville det neppe på samme måte kunne løse de oppgaver som er lagt til soknets organer i loven. Det skyldes at prostifellesrådet da vil være en virksomhet som har egen rettslig handleevne i kraft av å være eget rettssubjekt, og som ikke vil stå ansvarlig overfor soknet i oppgaveløsingen. Dette betyr ikke at prostifellesrådet ikke kunne settes sammen av representanter for soknene, og derved ha legitimitet fra kirken helt lokalt, men rettslig sett vil rådet opptre på vegne av rettssubjektet prostifellesrådet og ikke på vegne av soknet. Konsekvensen av dette vil antakelig være at soknet må ha et eget organ for å løse oppgaver knyttet til gravplass, budsjettforslag og forvaltning av eiendom, eller at soknet må inngå avtaler med prostifellesrådet om oppgaveløsning på vegne av soknet. Sistnevnte løsning vil antakelig kreve at soknet har en bestiller-organisasjon. De rettslige vurderingene av dette er generelt noe usikre.

Alternativ 3 - Prostifellesrådet som organ for RDNK

En annen mulighet er at prostifellesrådet primært henter sin rettslige handleevne fra RDNK og følgelig blir et representativt organ for dette rettssubjektet. - Hensikten med en slik ordning må være å samle alle kirkens ansatte hos én nasjonal arbeidsgiver. Dette vil kunne gi trossamfunnet en økt fleksibilitet ved behov for omstilling i de kommende år og dersom det kommer til endringer i finansieringsordninger for kirken. - Det har videre vært pekt på at en samling av arbeidsgiveransvar i RDNK vil gi en organisatorisk sammenheng mellom den daglige ledelsen på prostifellesrådsnivå og biskopens lederrolle, og at man kan oppnå en vertikal og horisontal sammenheng i kirken fra Kirkemøtet til det helt lokale der den enkelte ansatte arbeider, og mellom ansatte i ulike prostifellesråd.

En slik løsning er ikke til hinder for at prostifellesrådet kan velges blant soknenes medlemmer (direkte eller indirekte fra menighetsråd) og derved gis en lokal legitimitet. Det er heller ikke noe i veien for at RDNKs adgang til å styre virksomheten i prostifellesrådet begrenses gjennom en regelfestet fullmaktsstruktur. Et eksempel på valg til to nivåer i ett og samme rettssubjekt er Oslo kommune. Her velger innbyggerne i bydelene 15 representanter til et bydelsutvalg hvert fjerde år, samtidig med kommune- og fylkestingsvalget. Bydelsutvalget er bydelens øverste politiske ledelse

og har ansvar for de desentraliserte kommunale oppgavene, vedtar budsjett og økonomiplan og fører tilsyn og kontroll med bydelsadministrasjonen og tjenestene som utføres der. De ansatte har sin arbeidsavtale med Oslo kommune, men har arbeidssted i en av bydelene og arbeider på oppdrag for det folkevalgte bydelsutvalget. Adgangen for bystyret til å styre de politiske lederne i det folkevalgte bydelsutvalget er sterkt begrenset.

Spørsmålet er om en slik struktur som er etablert i Oslo kommune også kan vedtas av Kirkemøtet med hjemmel i trossamfunnsloven. Modellen ville i så fall innebære at virksomhetsansvaret til dagens kirkelige fellesråd, inklusive arbeidsgiveransvaret for de som arbeider lokalt, ville flyttes til RDNK v/prostifellesrådet. Hvilken styringsrett Kirkemøtet skulle ha over prostifellesrådet, vil måtte utformes nærmere. Prostifellesrådet kan hente legitimitet fra soknenes medlemmer ved at det settes sammen gjennom valg fra soknets medlemmer (direkte) eller menighetsrådene (indirekte), og at prostifellesrådet kan ha en formålsbestemmelse der de først og fremst har sin lojalitet til soknene. Prostifellesrådene kan derved langt på vei oppleves som et organ for soknet.

Til forskjell fra Oslo kommunes struktur med bydelsutvalg med lokalt ansvar og bystyre med ansvar for bydelsovergrepene saker innenfor samme rettssubjekt, har kirken en struktur der ansvar og myndighet er fordelt ikke bare mellom folkevalgte nivåer, men også mellom ulike rettssubjekter. – Det betyr at selv om prostifellesrådet kan få en lokal legitimitet gjennom representasjon fra soknene, vil det, som del av et annet rettssubjekt enn soknet, i utgangspunktet ikke kunne anses som et organ for soknet i trossamfunnslovens forstand. Det vil si at organet ikke vil kunne overta oppgaver som i loven er lagt til soknet.

Hovedutvalget er derved enig med arbeidsgruppe 1 i at ansvar for de oppgaver som i loven er lagt eksplisitt til soknets organer, neppe kan overføres til prostifellesrådet når rådet alene henter rettslig handleevne fra RDNK. Trossamfunnsloven og gravplassloven fastsetter som kjent at soknet ved dets organer skal sende inn budsjettforslag til kommunen,¹ at et organ for soknet forvalter soknets eiendom² og at et organ for soknet utfører oppgaven som lokal gravplassmyndighet. Soknets organer skal også forvalte soknet eller soknenes økonomi forsvarlig, herunder vedta økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning.³ Hvis ikke noe annet er fastsatt i kirkeordningen, vil dette være myndighet som ligger til menighetsrådet, jf. trossamfunnsloven § 11 tredje ledd. Konsekvensen av at dette ikke er mulig, er at soknet ved menighetsrådet eller et annet organ må løse oppgaver knyttet til gravplassmyndighet, budsjettinnspill, soknets økonomiforvaltning og forvaltning av eiendom, eller at soknet må inngå avtaler med RDNK v/prostifellesrådet om oppgaveløsning på vegne av soknet. Sistnevnte løsning vil kreve at soknet ved menighetsrådet eller et annet organ har en bestiller-organisasjon. Dette vil bli en komplisert løsning.

Alternativ 4 - Prostifellesrådet som organ for både soknene og fra RDNK

Arbeidsgruppe 1 har i deres modell 3 sett på en løsning der prostifellesrådet henter rettslig handleevne fra begge type organer og følgelig er et organ både for soknet (på samme måte som dagens fellesråd), og et organ for RDNK. – En løsning forutsetter at prostifellesrådet ivaretar ikke bare oppgaver på vegne av soknet men også på vegne av RDNK. Også i dette alternativet legges det til grunn at organet kunne ivareta arbeidsgiveransvaret på vegne de underliggende rettssubjektene *soknet* og *Den norske kirke*.

Prostifellesrådet overtar virksomhetsansvaret som kirkelig fellesråd har i dag og soknet får i tillegg overført virksomhetsansvar for menighetsprestene. I dette forslaget foreslås det at ansvaret for gudstjenestelivet legges til menighetsrådet. Dette ansvaret vil henge nært sammen med det ansvar som allerede ligger hos menighetsrådet iht.

¹ «Hvilket organ som på soknets vegne fremmer budsjettforslaget, bør ikke bestemmes i loven. Dette kan variere med hvordan kirken lokalt er organisert og hvem som opptrer på soknets vegne overfor kommunen i budsjettsaker» (Prop. 130 L (2018–2019) side 263).

² «At kirkebygget er i soknets eie, innebærer at Kirkemøtet generelt ikke kan legge ansvaret for kirkebygget til andre enn organer for soknet, men Kirkemøtet vil også på dette området kunne fordele oppgaver mellom organer for soknet, jf. også lovforslaget § 11 fjerde ledd. Andre organer, for eksempel biskopen, kan likevel – som i dag – gis myndighet til å for eksempel godkjenne soknets beslutninger vedrørende forvaltning og bruk av kirken, eller til å behandle klager» (Prop. 130 L (2018–2019) side 229–230).

³ Forskrift 8. desember 2020 nr. 2646 om økonomiforvaltningen i sokn i Den norske kirke

kirkeordningen § 12. Menighetsrådet vil normalt ivareta sitt ansvar ved å lage planer for den kirkelige virksomheten i soknet.

Det vises her til de vurderinger som er gjort av arbeidsgruppe 1 under punkt 7.4.3. Hovedutvalget peker på en løsning som der beskrevet hvor prostifellesrådet utøver arbeidsgiverfunksjoner på vegne av RDNK og at prostifellesrådet tillegges samme myndighet overfor prestene som de vil ha for de øvrige lokalt tilsatte, rent faktisk vil kunne oppleves av de ansatte som at de har samme arbeidsgiver.

Samtidig må det klarlegges hvilket virksomhetsansvar for det som skjer i lokalkirken som skal beholdes i RDNK.

En slik løsning vil innebære at RDNK vil beholde et visst virksomhetsansvar for menighetsprestetjenesten. Dersom de ikke gjør det, er man i realiteten i et alternativ som er beskrevet i modell 1, og hvor spørsmålet i dette delkapittelet kan isoleres til et spørsmål om omfanget på representasjon fra RDNK. Dersom RDNK skal beholde et ansvar for menighetsprestetjenesten, må innholdet i dette klarlegges og stemmes av mot biskopens tilsyn og menighetsprestens selvstendighet i kraft av ordinasjonsløftet, på samme måte som ved overføring av dette «innholdsansvaret» til prostifellesrådet.

Normalt vil et rettssubjekt ha ett eller flere organer til å opptre på vegne av seg og til å ta beslutninger, f.eks. et styre og en generalforsamling. Det er uvanlig at to rettssubjekter har et felles styringsorgan på vegne av seg. Trossamfunnsloven åpner imidlertid opp for at det kan etableres et fellesorgan for soknene, i tillegg til menighetsrådet. Med Kirkemøtets organiseringskompetanse kan det tegnes en løsning hvor det samme organet blir et felles organ for eksempel for fem rettssubjekter (fire rettssubjekter av typen sokn og ett rettssubjekt av typen Den norske kirke), akkurat som det i dag finnes kirkelige fellesråd som er felles organ for fem rettssubjekter av typen sokn. Hovedutvalget viser her til de vurderinger som er gjort av arbeidsgruppe 1 under punkt 7.4.3.

Trossamfunnsloven § 12 tredje ledd fastsetter at Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre. Om prostifellesrådet blir et organ for både soknene i et prosti og for rettssubjektet Den norske kirke, innebærer dette at Kirkemøtet ikke kan treffe vedtak eller gi instruks i de enkeltsaker som ligger til prostifellesrådet *som organ for soknet*. På den annen side er det i utgangspunktet ikke noe som avgrenser Kirkemøtets myndighet til å treffe vedtak eller gi instruks i de enkeltsaker som ligger til prostifellesrådet *som organ for rettssubjektet Den norske kirke*, ut over prinsippet om at den som delegerer myndighet bør være tilbakeholden med å gripe inn i hvordan den blir benyttet. Teoretisk sett kan Kirkemøtet fastsette at et annet organ, som biskopen eller bispedømmerrådet, vil ha instruksjonsrett overfor prostifellesrådets avgjørelser som organ for rettssubjektet Den norske kirke.

Dette tilsier at prostifellesrådet vil måtte foreta en tydelig avgrensning av de beslutninger prostifellesrådet treffer på vegne av soknet og på vegne av det nasjonale rettssubjektet. Dette kan for enkelthets skyld omtales som sokneoppgaver og nasjonale oppgaver.

Prostifellesrådet kan hente demokratisk legitimitet fra soknenes medlemmer ved at det settes sammen gjennom valg fra menighetsrådene (indirekte). Sammensetningen trenger ikke være avgjørende for at prostifellesrådet skal ha den nødvendige legitimiteten til å opptre på vegne av de ulike kirkelige rettssubjektene.

Et slikt alternativ vil kunne sikre at biskopen fortsatt er leder av prestetjenesten i bispedømmet, siden prestetjenesten fortsatt har RDNK som arbeidsgiver. Det vil også kunne sikre nasjonale HMS-systemer og nasjonale systemer for medbestemmelse innenfor prestetjenesten. Arbeidsledelsen vil oppleves som felles ved at de har samme organ som arbeidsgiverorgan. Det vil likevel være et skille mellom prestetjenesten og andre kirkelige tilsatte, ved at disse har ulike arbeidsgivere, selv om de har samme organ som arbeidsgiverorgan.

Alternativ 6 - Delt arbeidsgiveransvar for arbeidstakerne

Delt arbeidsgiveransvar statueres normalt ikke av arbeidsgivere selv, men av domstolene der det har oppstått reell uklarhet mht. hvem som er å anse som arbeidsgiver. Når det gjelder en løsning med delt/felles arbeidsgiveransvar

framgår det av punkt 6.2 i rapporten fra arbeidsgruppe 1 at den rettslige adgangen til å plassere arbeidsgiveransvar for samme person hos flere arbeidsgivere, er snever. Bakgrunnen for dette er i hovedsak at lovgiver ikke ønsker løsninger som skaper uklarhet for arbeidstaker når det gjelder hvem som hans/hennes arbeidsgiver.