

KR 11.2/15

TIL Kirkeråde v/ Jan Rune Fagermoen
FRA Advokatfirmaet Hjort v/ Advokat Anne Marie Due
DATO 8. mars 2015

MERKNADER TIL HØRINGSNOTAT TIL KIRKEMØTET: STATEN OG DEN NORSKE KIRKE – ET TYDELIG SKILLE

1 INNLEDNING

Det vises til forespørsel fra Jan Rune Fagermoen i e-post av 3. mars, samt nærmere utdyping i telefonsamtale 6. mars, vedrørende en gjennomgang av høringsnotat av samme dato til Kirkemøtet om Staten og Den norske kirke – et tydelig skille. Jeg har oppfattet oppdraget slik at det er ønskelig med synspunkter på ulike problemstillinger, og at det særlig er ønskelig med kommentarer til spørsmålet om en egen klagenemnd, kap 11, samt pensjonsspørsmålet, kap 14.

Jeg har lest igjennom høringsnotatet, som fremstår som gjennomarbeidet. Dette er i og for seg ikke overraskende, da det allerede er gjennomført en bred høring ved høringsnotat av 2. september 2014. De fleste spørsmål reiser primært kirkepolitiske problemstillinger, herunder hvilke valg en skal ta mht fremtidig organisering av Den norske kirke, ikke primært rettslige problemstillinger. Jeg har dog noen merknader til enkelte punkter, som primært er av rettslig karakter.

2 KLAGENEMND

I kapitel 11 fremkommer at departementet i høringsnotatet av 2. september 2014 hadde lagt opp til at det skulle opprettes en egen klagenemnd; Den norske kirkes klagenemnd. Nemnda skulle være klageinstans for vedtak om unntak for medlemskap i kirkeloven § 29, tap av presterettigheter etter kirkeloven § 32 og Kirkerådets vedtak etter offentleglova, jf Kirkeloven § 38. Nemnda skulle også være klageinstans for vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed truffet av bispedømmeråd eller Kirkeråd samt vedtak om oppsigelse, avskjed og suspensjon av biskop. I høringsnotatet til Kirkemøtet av 2. mars d.å. bes Kirkemøtet ta stilling til et forslag som innebærer at det ikke opprettes et klageorgan ved lov. Videre uttales at Kirkemøtet da selv kan etablere en klageordning for saker der Kirkemøtet selv har lagt avgjørelsesmyndighet til et annet organ. Begrunnelsen er at det nye rettssubjektet for Den norske kirke selv bør kunne få bestemme den indre organiseringen, herunder om det skal opprettes en klageordning og eventuelle saksbehandlingsregler for en slik ordning.

Hvorvidt det bør opprettes en klageordning, er vel først og fremst en ”rettspolitisk vurdering”, herunder om en mener rettssikkerheten blir bedre ved en klageordning. Jeg skal begrense meg til å peke på at det nødvendigvis ikke er slik at rettssikkerheten blir bedre ved at det etableres en klageordning, som må uttømmes før en eventuelt prøver saken for domstolene. Arbeidsmiljølovens system er at det ikke foreligger klageadgang på vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed. Arbeidsmiljøloven regulerer arbeidsforholdene til majoriteten av arbeidstakerne i Norge. Det foreligger full adgang til å prøve de ulike saker for domstolene, og dette systemet gir nødvendigvis ikke dårligere rettssikkerhet. Videre nevnes at det ikke foreligger klagemulighet for vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed for de øvrige kirkelig tilsatte under fellesrådene, da de er omfattet av arbeidsmiljøloven. Dersom en fastsetter en klageordning for de ansatte som er omfattet av virksomhetsoverdragelsen fra staten, så vil en få forskjellig ordning for ulike kirkelig tilsatte. Videre er en klageordning resurskrevende både for arbeidstaker og arbeidsgiver.

Klageordningen har imidlertid lange tradisjoner i staten. Den norske kirkes tilknytning til staten kan derfor tilsi at en bør opprettholde en klageadgang. Slik det legges opp til i departementets siste høringsnotat, er det imidlertid nå opp til Kirkemøtet å ta stilling til dette spørsmålet.

At en eventuell klageordning fastsettes av Kirkemøtet i kraft av sin adgang til å delegerer myndighet til andre kirkelige organer, kan imidlertid by på noen utfordringer i forhold til arbeidsmiljølovens prosessregler. Arbeidsmiljøloven skal etter virksomhetsoverdragelsen gjelde ansatte i det nye rettssubjektet Den norske kirke. Reglene om arbeidsforholdets opphør i kapittel 15 samt de prosessuelle reglene om tvister i arbeidsforhold i kapittel 17, er ikke tilpasset at det skal være en klageordning, slik prosessreglene i tjenestemannsloven § 19 er. Eksempelvis er det slik at arbeidstaker etter arbeidsmiljøloven må kreve forhandlinger innen to uker etter at oppsigelsen eller avskjed er meddelt. Deretter løper en 8 ukers frist fra forhandlingenes avslutning for å reise søksmål med påstand om at oppsigelsen/avskjede en ugyldig. Dersom det reises slikt søksmål innen 8 ukers fristen og innen oppsigelsestidens utløp, har arbeidstaker rett til å stå i stillingen frem til saken er rettskraftig avgjort. Ved avskjed fratrer arbeidstaker umiddelbart. Dersom Kirkemøtet fastsetter en klageadgang, så er ikke denne tilpasset disse reglene. Eksempelvis kan arbeidsmiljølovens fristregler ha løpt ut før klageorganet har truffet vedtak i klagesaken. Tjenestemannsloven er tilpasset klageordningen i staten, bl a ved at vedtak om oppsigelse og avskjed har oppsettende virkning frem til klageorganet har truffet sitt vedtak og søksmålsfristen løper fra det er fattet vedtak i klagesaken. Kirkemøtet kan selvsagt fastsette lignende regler som de som følger av tjenestemannsloven § 19, dersom det er ønskelig å etablere et klageorgan. Regler gitt av Kirkemøtet vil imidlertid ikke ha same trinnhøyde som formell lov. De kan derfor vanskelig gå foran arbeidsmiljølovens prosessregler, slik en særlov vil gjøre. Det er derfor ikke uproblematisk å overlate til Kirkemøtet å fastsette regler om en eventuell klageordning, da eventuelle unntak fra arbeidsmiljøloven må fastsettes i lov eller ha hjemmel i lov for å gå foran arbeidsmiljølovens regler. Dette spørsmålet må departementet utrede nærmere.

3 PENSJONSSPØRSMÅLET

I kapittel 14 redegjøres det for pensjonsordningen til de ansatte som vil bli omfattet av virksomhetsoverdragelsen. Jeg har også fått oversendt notat av 7. mars 2014 utarbeidet av Arve G. Myrvang, vedrørende særlig de økonomiske konsekvensene av de ulike pensjonsordningene som det kan være aktuelt for Den norske kirke å velge i fremtiden. Myrvang har pekt på sentrale momenter, herunder hvilken økonomisk risiko overtagelsen av pensjonsforpliktelsene innebærer for det nye rettssubjektet samt den usikkerhet som ligger i at staten ikke vil kompensere for økte pensjonsforpliktelser i fremtiden. Det er ikke behov for at jeg gjentar dette.

Hvilken pensjonsordning de ansatte i Den norske kirke skal være omfattet av i fremtiden er først og fremst et valg kirken selv må ta, hvor vesentlige momenter vil være den økonomiske belastningen samt de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Jeg registrerer at Staten er åpen for en overgangsordning hvor medlemskapet i SPK kan videreføres i en treårs periode. Det er antagelig nødvendig å gå inn på en slik midlertidig ordning, da en prosess med tanke på enten å skifte pensjonsordning eller beholde en ytelsesbasert ordning enten i SPK eller hos annen pensjonsleverandør, krever grundig utredning.

Jeg vil imidlertid peke på en ytterligere omstendighet vedrørende ytelsesbaserte pensjonsordninger som gjør de økonomiske forpliktelsene lite forutsigbare.

Ytelsesbaserte pensjonsordninger har de senere årene innebåret en kostnad på om lag 20% av lønnsgrunnlaget, slik også Myrvang påpeker. Den samlede premien består av tre premieelement; ordinær premie, reguleringspremie og premie for andre ikke-forsikringsbare ytelser.

Frem til 2003 ble reguleringspremien i det vesentlige dekket av finansoverskuddet på premiefondet. Dersom det måtte tas inn ekstra innbetalinger for å dekke reguleringspremien, ble premien beregnet av virksomhetens pensjonsgrunnlag (lønnsgrunnlag). I 2003/2004 ble det gjennomført en endring i forsikringsvirksomhetsloven som medførte at reguleringspremien skulle beregnes av pensjonsordningens premiereserve. Omleggingen medførte at reguleringspremien gikk fra å være en årlig kostnad til å bli en nærmest evigvarende forpliktelse, slik at reguleringspremie vil bli innkrevd årlig så lenge det er arbeidstakere i live, som har arbeidet ved virksomheten, og etterlatte med pensjonsrettigheter etter avtalen. Dette gjelder uavhengig av om virksomheten avvikles.

Omleggingen medførte også at reguleringskostnaden ble en funksjon av tidligere aktivitet i virksomheten, i motsetning til før omleggingen, hvor reguleringspremien var en funksjon av aktiviteten på betalingstidspunktet.

Denne endringen gjelder ikke Statens pensjonskasse – foreløpig. I statens pensjonskasse beregnes reguleringspremien fortsatt av lønnsgrunnlaget.

Omleggingen har fått svært uheldige konsekvenser for virksomheter som har ytelsesbasert pensjonsordning hos andre pensjonsleverandører enn SPK – f.eks. i KLP. I og med at omleggingen innebar at reguleringspremie vil bli innkrevd årlig så lenge det er arbeidstakere i live, som har arbeidet ved virksomheten, så betyr det at pensjonskostnaden ikke reduseres selv om virksomheten

reduserer antall årsverk eller avvikles helt. Noe som igjen innebærer at kostnadsstrømmen ikke korresponderer med inntektsstrømmen, typisk at dersom Kirkerådets sekretariat skulle bli redusert mht antall årsverk, så vil likevel ikke reguleringspremien reduseres nevneverdig da den er en funksjon av den premiereserve som er avsatt til å dekke samtlige ansattes fremtidige pensjonsrettigheter opparbeidet mens de arbeidet i virksomheten. Tilskuddet fra det offentlige vil likevel naturlig nok bli redusert på grunn av at antall årsverk i virksomheten er redusert. Denne omleggingen har skapt betydelige problemer for virksomheter som har ytelsesbasert pensjonsordning og hvor finansieringen er basert på offentlige tilsudd, da inntektsstrømmen ikke korresponderer med utgiftsstrømmen.

Så lenge en beregner reguleringspremien i SPK av virksomhetens lønnsgrunnlag vil ikke dette være et problem. Det kan imidlertid ikke legges til grunn uten videre at det ikke blir en endring i SPKs beregningssystem. Omleggingen skjedde bl a fordi det forsikringsteknisk var en mer korrekt beregningssmåte, da premieansvaret ble lagt til den virksomhet som var ansvarlig for premien. Videre er dette et moment en må ta med seg i vurderingen av fremtidige pensjonsordninger i Den norske kirke, dersom det f eks ikke er ønskelig å fortsette med en pensjonsordning i SPK, men likevel beholde ytelsesbasert pensjonsordning. Som kjent har de øvrige kirkelig tilsatte pensjonsordning i KLP i tråd med tariffavtalen i KAs område.