

14. desember 2018

Høringsuttalelse fra Presteforeningen

Presteforeningen viser til Kirkerådets brev av 19.10.2018 med utkast til nytt personalreglement for Den norske kirke og merknader til de enkelte bestemmelser.

Innledning

Utkastet til felles personalreglement angår hovedsakelig bestemmelser om opprettelse og avslutning av arbeidsforholdene. Ut over dette har utkastet bestemmelser om permisjon. Øvrige forhold som reglene om arbeidstid er i praksis erstattet av avtale mellom partene. Dette er ikke i strid med dagens personalreglementer. Mange av bestemmelsene der går ikke lenger enn det som arbeidsmiljøloven krever, f.eks. reglene om attest, andre er erstattet av avtale.

Presteforeningen er enig i utkastets avgrensning. Personalreglementer i andre virksomheter inneholder oftest regler om hvordan tilsatte skal forholde seg til sin arbeidsplass når de er i stilling. Siden alle slike regler er tatt ut av dette utkastet, foreslår Presteforeningen at navnet endres fra Personalreglement til f. eks. Tilsettingsreglement for Den norske kirke.

Merknadenes status

De tilsendte merknadene blir en viktig rettskilde for fremtiden. De inneholder en rekke materielle presiseringer og også regler som ikke er omtalt i utkastet til personalreglement. Merknadene er ikke datert, og det fremkommer ikke hvem som har skrevet dem, om det er det partssammensatte utvalget eller Kirkerådet. Dette er uheldig. Det må videre klargjøres om merknadene skal vedtas av Kirkemøtet, eller om dette er tenkt vedtatt av f.eks. Kirkerådet eller fastsatt av Kirkerådets direktør.

Presteforeningen mener at enkelte bemerkninger i merknadene også bør fremgå av regelutkastet. Det vises til våre kommentarer til de enkelte paragrafer nedenfor.

En bemerkning om begrepet tilsatt

Begrepene «arbeidstakere», «ansatte» og «tilsatte» brukes i dokumentene. I Kirkerådets brev og i kommentaren til de enkelte bestemmelser brukes begrepet «ansatte», men begrepet «tilsetting». I utkastet til reglement brukes «arbeidstakere» og «tilsetting». Det er uheldig at språkbruken ikke er konsekvent i merknadene sammenholdt med utkastet.

Viktige endringer i regelverket

Presteforeningens uttalelse angår våre medlemmers rettigheter og plikter. Vårt utgangspunkt er både dagens personalregler for prester i Den norske kirke, og personalreglementene for ansatte i Kirkerådet og for ansatte ved bispedømmekontorene.

Den ene av hovedendringene som utkastet medfører er at tilsettingsmyndigheten for de fleste tilsatte ved bispedømmekontoret overføres fra bispedømmerådet til tilsettingsråd. Presteforeningen støtter dette og bemerker at dette styrker de tillitsvalgtes medbestemmelse. Tilsettingsmyndigheten ved stillinger i Kirkerådet blir værende hos tilsettingsråd.

Den andre viktige endringen er at Bispedømmerådet i tilsettings saker skal tiltres av to arbeidstakerrepresentanter. Tilsettingsmyndigheten for prester i Den norske kirke skal iht. utkastet fortsatt ligge hos Bispedømmerådene. Presteforeningen ønsker primært at tilsetting av menighetsprester og spesialprester bør overføres til tilsettingsråd, men støtter subsidiært utkastets forslag med visse forbehold. Dette forslaget fra Kirkerådet er en viktig og stor endring, og vi stiller oss derfor undrende til at dette ikke er framhevet i høringsbrevet.

Den tredje viktige endringen er at et medlem av menighetsrådet skal være med i innstillingsrådet ved tilsetting av prester og proster. Vedkommende har ikke bundet mandat. Som i dag skal også et medlem av menighetsrådet delta ved intervju av søkere til slike stillinger. Siktemålet er å styrke menighetsrådenes stilling ved slike tilsettinger i tråd med vedtak fra Kirkemøtet. Presteforeningen støtter dette, fordi det vil styrke menighetsrådenes medvirkning. Samtidig vil vi bemerke at hvis det innføres tilsettingsråd i tråd med Presteforeningens primære synspunkt, så vil innstillingsråd kun brukes ved prosteansettelse, og menighetsrådenes innflytelse styrkes gjennom en plass i tilsettingsrådet jf. vår kommentar til § 10.

De enkelte paragrafer i utkastet

Nedenfor kommenteres der hvor vi har endringsforslag til utkastet. Der hvor vi ikke har kommentarer er paragrafen utelatt.

§ 2 annet ledd bokstav a) siste punktum innfører en ny adgang til å se bort fra normale kvalifikasjonskrav for stillinger som varer kortere enn ett år. Dette flagges ikke i kommentaren, som lar det se ut som om dette er en videreføring av dagens tilstand. Fjerde ledd strammer riktignok tidshorisonen noe inn, ved at denne adgangen er stengt ved forlengelser som fører til at ansettelsen varer over ett år.

Merknadene inneholder spesifikke regler for hva som bør være hovedregelen for slike tilsettinger; tre års gjennomførte studier som fører til cand. theol. eller lignende grad, menighetspraksis skal være bestått, og biskopen har hatt en samtale med søkeren og funnet

vedkommende skikket. Om disse kriteriene skal utgjøre en hovedregel bør de stå i reglementet, og ikke bare i merknaden.

Det bør også stilles krav til utlysningen. Reglementet bør ha en regel om at utlysningen inneholder normale kvalifikasjonskrav for stillingen, og ikke angir et lavere kvalifikasjonskrav.

Vi foreslår følgende tekst i reglementet, som et nytt tredje punktum i § 2, annet ledd bokstav a:

«Søker bør ha gjennomført de første tre år av utdanning som fører til cand. theol. eller liknende grad, og menighetspraksis bør være bestått. Biskopen bør selv ha gjennomført samtale med søkeren og funnet vedkommende skikket til tjenesten.»

Se vår kommentar til § 5 når det gjelder utforming av utlysningen i slike tilfeller.

§ 3 annet ledd tredje punktum. Forvaltningsloven § 3 annet ledd er tilføyet blant de bestemmelser i forvaltningsloven som gjelder i personalsaker. Dette er en bestemmelse om at kongen kan bestemme at forvaltningsloven Kap IV til VI ikke skal gjelde i nærmere angitte saker, og dette er gjort i forvaltningslovsforskriften. Dessuten er det her hjemmel for at vedtak i tilsettingssaker er unntatt fra reglene om begrunnelse i forvaltningslovens §§ 24-25, og unntatt fra forvaltningslovens regler om klage og omgjøring.

Imidlertid er forvaltningsforskriften kap. V (Partsinnsyn i saker om tilsetting i den offentlige forvaltning) fortsatt med som gjeldende i rettssubjektet, og dette gir gode rettigheter når det gjelder informasjon til den som søker stilling. Presteforeningen er likevel opptatt av at tilføyelsen av forvaltningsloven § 3 ikke fører til svekkede begrunnelser av tilsetningsvedtak. Det vises til vår uttalelse nedenfor til §§ 16 og 17.

§ 5 Nytt sjette ledd. Det er viktig at det ikke utlyses prestestillinger der utlysningsteksten angir lavere kvalifikasjonskrav enn det som normalt kreves, selv om det gjelder stilling for kortere tid enn ett år iht. § 2, annet ledd, og rekrutteringssituasjonen anses vanskelig. Om dette gjøres vil de fullt kvalifiserte unnlate å søke, og man får dermed ikke vite om det er nødvendig å tilsette en søker som ikke er fullt kvalifisert.

Vi foreslår følgende som § 5 nytt sjette ledd:

«Faste og midlertidige prestestillinger skal alltid utlyses med minst de kvalifikasjonskrav som stilles for å være prest i Den norske kirke.»

§ 7 Bispedømmerådet er videreført som tilsettende organ for prester, som i dagens § 10. Det innføres ikke tilsetningsråd for prestestillinger. Presteforeningen ønsker primært en overgang til et partssammensatt tilsetningsorgan også for menighetsprester og spesialprester, jf. vår kommentar til § 10, 3. ledd, men støtter subsidiært forslaget slik det

foreligger, med noen forbehold, i denne omgang. Hvis det innføres et partssammensatt tilsettingsråd i tråd med Presteforeningens primære synspunkt, mener vi at innstillende myndighet til stillingene som menighetsprest og spesialprest skal være prosten i det aktuelle prostiet, jf. hovedregelen i § 9 om at nærmeste foresatte er innstillende myndighet i modellen med tilsettingsråd.

§ 8 Menighetsrådet får nå en representant i innstillingsrådet. Presteforeningen støtter dette. Se for øvrig kommentaren til § 15.

§ 9 Det er uklart for Presteforeningen hvem som skal være innstillende myndighet ved ansettelse av de øvrige lederstillingene ved bispedømmekontoret.

§ 9 Nytt annet ledd og femte ledd Presteforeningen er opptatt av å bevare Bispemøtets selvstendighet, og ser det som avgjørende at Bispemøtet har avgjørende innflytelse på hvem som er Bispemøtets generalsekretær og hvem som arbeider i Bispemøtets sekretariat. Vi mener at modellen for ansettelse av Bispemøtets generalsekretær kan følge modellen for ansettelse av Kirkerådets direktør, men at ansettelsen da skjer i Bispemøtet selv, supplert med to tillitsvalgte, etter innstilling fra preses. Øvrige ansettelser i Bispemøtets sekretariat skal skje i et eget tilsettingsråd for Bispemøtet bestående av preses og en annen arbeidsgiverrepresentant som preses peker ut, samt en tillitsvalgt. Innstillende myndighet til andre stillinger i Bispemøtets sekretariat enn generalsekretær bør være Bispemøtets generalsekretær.

Vi foreslår derfor følgende som § 9 nytt annet ledd (annet til fjerde ledd forskyves tilsvarende):

«Ved tilsetting av Bispemøtets generalsekretær er Bispemøtet selv tilsettende myndighet»

Videre foreslås som et nytt femte ledd (opprinnelig fjerde ledd blir sjette ledd):

«Ved tilsetting av Bispemøtets generalsekretær avgir preses forslag om tilsetting.»

Videre foreslås som nytt ledd (før dagens siste ledd)

«Ved ansettelser i Bispemøtets sekretariat, utenom generalsekretær, er Bispemøtets tilsettingsråd tilsettende myndighet. Bispemøtets generalsekretær er innstillende myndighet.»

Videre foreslås som **§ 10 nytt annet ledd** (Øvrige ledd forskyves tilsvarende):

«Bispemøtets tilsettingsråd består av preses, en annen arbeidsgiverrepresentant, og en representant for arbeidstakerne.»

Videre foreslås som **§ 10 nytt fjerde ledd**:

«Bispemøtets tilsettingsråd ledes av preses. Preses oppnevner den andre arbeidsgiverrepresentanten.»

Hvis man velger å flytte ansettelse av Bispemøtets generalsekretær til Bispemøtet selv, må også følgende paragrafer endres:

§ 12 siste ledd: Det bør vurderes om ikke Kirkerådets direktør skal få anledning til å delta ved intervju.

§ 14 femte ledd: strykes

§ 16 første ledd må endres slik at ansettelser i Bispemøtet selv inkluderes.

§ 10 Til første ledd: Presteforeningen mener primært ansettelser av sokneprester, prostiprester, kapellaner og spesialprester bør foregå i et partssammensatt tilsettingsråd i likhet med de fleste ansettelser på kontorene. Fordi Presteforeningen samtidig ønsker å styrke menighetsrådenes innflytelse i tilsettingssaker, ønsker vi et større tilsettingsråd ved ansettelse av menighetsprester med tre representanter for arbeidsgiversiden: én representant for bispedømmerrådet, én representant for tilsynet og én representant for soknet. På arbeidstakersiden bør det da være to representanter for arbeidstakerne. Det bør utredes nærmere hva som vil være en hensiktsmessig sammensetning av tilsettingsrådet ved ansettelse av spesialprester.

Dersom vårt primære forslag om eget tilsettingsråd for tilsetting av menighetsprester og spesialprester går igjennom, har vi følgende kommentar til tredje ledd: Gitt dagens situasjon hvor en av arbeidstakerforeningene organiserer det store flertall av de organiserte prestene, vil det være urimelig om disse to plassene alltid skal fordeles på to ulike arbeidstakerforeninger ved presteansettelser. Presteforeningen foreslår at arbeidstakerorganisasjonene kan fordele disse to plassene ved avtale seg imellom, og ved uenighet følge en forholdstall-modell tilsvarende § 10-1 c) i hovedavtalen i KA (administrasjonsutvalg).

Til tredje ledd, ved tilsettinger ved bispedømmekontor eller i Kirkerådet: Her foreslås det å redusere størrelsen på tilsettingsrådet i Kirkerådet fra tre fra arbeidsgiversiden og to på arbeidstakersiden til to på arbeidsgiversiden og én på arbeidstakersiden. Presteforeningen har ikke innvendinger mot dette. Prosedyrene for oppnevning av arbeidstakerrepresentanter i tilsettingsrådet er etter Presteforeningens oppfatning ikke tilfredsstillende. Det er for sårbart å basere seg på at arbeidstakerorganisasjonene alltid blir enige ved avtale. Det bør gå klart fram av regelverket at hvis arbeidstakerorganisasjonene ikke blir enige om noe annet, skal den arbeidstakerorganisasjonen som organiserer flest ansatte utnevne denne representanten og vararepresentanten. I regler eller veiledning bør det åpnes for at primærorganisasjoner under samme hovedsammenslutning kan slå sammen medlemstallet ved denne beregningen.

For øvrig bemerkes en skrivefeil i § 10, tredje ledd, første punktum:
«arbeidsgiverrepresentanten» skal være «arbeidstakerrepresentanten».

§ 11 første ledd. Presteforeningen mener det er viktig å stimulere til økning i antall søkere til alle stillinger. Det er trolig kvalifiserte personer som lar være å søke stilling som de kunne passe godt til, fordi en offentlig søkerliste vil gjøre det kjent på vedkommendes arbeidsplass og menigheten man arbeider i at man søker en ny stilling. Presteforeningen mener derfor at det bør regelfestes at søkerlister ikke skal være offentlige. Det foreslås følgende nye annet punktum i § 11 første ledd:
«Søkerlisten er ikke offentlig.»

Dette påvirker ikke den utvidede søkerlisten som de øvrige søkere har tilgang til iht. forvaltningslovforskriften § 15.

Nåværende annet punktum beholdes som tredje punktum og så videre.

§ 13 annet ledd Reservasjonsadgangen vedrørende referanse fra forrige arbeidsgiver er positiv, og for øvrig i overensstemmelse med personvernlovens bestemmelser om personopplysninger (GDPR). Imidlertid er merknaden til denne bestemmelsen en helt vesentlig innskrenkning i rekkevidden av bestemmelsen. I § 13 gis søkeren en rett til å forhindre innhenting av opplysninger fra nåværende eller tidligere arbeidsgiver, mens kommentaren sier at det alltid kan utveksles informasjon mellom «arbeidsgivermyndigheter» i Den norske kirke.

Ordet «arbeidsgivermyndigheter» er ikke godt definert. Det menes trolig personer som har arbeidsgiveransvar overfor søkeren. Dette må leses som at reservasjonsadgangen er i behold når det gjelder personer som er i arbeidsfellesskap med søkeren, men som ikke har noen arbeidsgivermyndighet overfor søkeren. Dette er en vanskelig grensedragnings, kan f. eks. en sokneprest bli spurt om informasjon selv om søkeren har nektet det, når søkeren er en kapellan som soknepresten har et lederansvar for, eller er det bare prostens, biskopen og tilsatte i bispedømmekontoret som søkeren ikke kan avskjære innhenting fra.

Begrensningen «arbeidsgivermyndigheter» gjør også at mange personer som er med i innstillingsarbeidet og i arbeidet med å avgjøre tilsettingssaken ikke skal ha denne informasjonen. Dette gjør det umulig å bruke den innhentede informasjonen i tilsettingsprosessen.

Presteforeningen mener at reservasjonen i merknaden er en unødvendig og vanskelig praktiserbar begrensning i søkerens rett til å avskjære informasjonsinnhenting. Annen setning i merknaden til § 13 annet ledd strykes.

§ 15 annet ledd siste punktum Forbudet mot bundet mandat for representanter fra menighetsråd og andre råd er nytt. Presteforeningen støtter dette.

§ 16 Fjerde ledd nytt femte punktum. Når det tilsettes en søker som ikke er nummer én i innstillingen må bispedømmerrådet og Kirkerådet begrunne fravikelsen i henhold til kvalifikasjonsprinsippet. Nytt femte punktum foreslås:

«Når bispedømmerrådet selv eller Kirkerådet selv fraviker rekkefølgen i innstillingen begrunnes dette skriftlig slik at det fremkommer at kvalifikasjonsprinsippet er fulgt og at lovgivningens diskrimineringsvern er overholdt.»

§ 16, femte ledd første punktum: Presteforeningen støtter forslaget når det gjelder tilsetting av stiftsdirektør og avdelingsledere ved bispedømmekontoret, og ved ansettelse av Kirkerådets direktør. Denne ordningen bør også omfatte tilsetting av proster.

Som nevnt ovenfor er Presteforeningens primære standpunkt at menighets- og spesialprester bør tilsettes av et partssammensatt tilsettingsorgan. Presteforeningen ser at forslaget her innebærer en styrking av medbestemmelsen i forhold til dagens ordning, men forholdstallet vil være 10-11 medlemmer av Bispedømmerrådet, som da er arbeidsgiverrepresentanter og 2 arbeidstakerrepresentanter. Dette skiller seg vesentlig fra den vanlige sammensetningen av partssammensatte tilsettingsråd hvor det er én arbeidsgiverrepresentant mer enn arbeidstakerrepresentanter.

Presteforeningen kan som et skritt på veien mot partssammensatt tilsettingsorgan for menighets- og spesialprester, subsidiært støtte forslaget om at bispedømmerrådet også ved tilsetting av prester tiltres av to arbeidstakerrepresentanter.

Presteforeningen kan ikke støtte forslaget om at dette alltid må være arbeidstakerrepresentanter fra to ulike arbeidstakerorganisasjoner. Her foreslår Presteforeningen en endring i bestemmelsens ordlyd, slik at bestemmelsen åpner for at arbeidstakerorganisasjonene kan avgjøre dette ved avtale seg imellom, og at ved uenighet følges en forholdstall-modell tilsvarende § 10-1 c) i hovedavtalen i KA (administrasjonsutvalg). Denne kan eventuelt ligge i veiledningen til personalreglementet.

Når det gjelder tilsetting av Kirkerådets direktør i Kirkerådet, foreslår Presteforeningen at de to tillitsvalgte bør være en tillitsvalgt fra den arbeidstakerorganisasjonen som organiserer flest tilsatte ved organet, Kirkerådet, og en tillitsvalgt fra den arbeidstakerorganisasjonen som er størst i virksomheten, rDnk. Kirkerådets direktør er daglig leder for hele virksomheten i rDnk, ikke bare i organet Kirkerådet, og leder arbeidsgiversiden i de organer som utøver medbestemmelsen nasjonalt i virksomheten.

I stedet for nytt femte ledd, første punktum foreslås:

«Når bispedømmerrådet selv eller Bispemøtet selv behandler tilsettingsaker, skal det tiltres av to representanter fra arbeidstakerorganisasjonene ved organet. Organisasjonene som er representert i organet avtaler seg imellom hvem som er representanter. Ved uenighet følges forholdstall-modellen i veiledningen. Ved tilsetting av Kirkerådets direktør tiltres Kirkerådet av én representant fra den arbeidstakerorganisasjonen som organiserer flest tilsatte ved organet, og én representant fra den arbeidstakerorganisasjonen som er størst i virksomheten.»

§ 17 nytt femte ledd

Det gjøres følgende tilføyelse i reglene for tilsettingsråd:

«Når tilsettingsrådet fraviker rekkefølgen i innstillingen eller tilsetter en søker som ikke er innstilt, begrunnes dette skriftlig slik at det fremkommer at kvalifikasjonsprinsippet er fulgt og at lovgivningens diskrimineringsvern er overholdt.»

§ 19 Kvalifikasjonsprinsippet fastholdes. Dette er en henvisning til et allment prinsipp som er fastsatt i rettspraksis og i uttalelser fra Sivilombudsmannen. Prinsippet har rettskildemessig høyde som en lov, og kan bare modifiseres med et klart hjemmelsgrunnlag.

Bemerkningen i kommentaren om at det kan gjøres unntak for å utligne kjønnsmessig ubalanse er en modifikasjon av prinsippet som hjemles i det kommende kirkemøtevedtaket om personalreglementet. Presteforeningen påpeker at begrensningene i lov og forskrift må følges, og at det under ingen omstendigheter kan vektlegges ubalanser i mindre enheter enn på prostnivå.

§ 23 Presteforeningen er av den oppfatning at representanter for arbeidstakersiden som tiltrer bispedømmerrådet eller Kirkerådet iht. § 16, også skal tiltre ved saker etter § 23. Dette innebærer at merknaden til § 16, femte ledd, siste punktum strykes. Presteforeningen foreslår følgende nytt fjerde ledd:

«Når bispedømmerrådet selv eller Kirkerådet selv behandler saker etter § 23, skal det tiltres av to representanter fra arbeidstakerorganisasjonene ved organet, jf. bestemmelsene i § 16, femte ledd.»

Hvis ansettelse av Bispemøtets generalsekretær skal skje i Bispemøtet jf. vår uttalelse til §9, må Bispemøtet selv inkluderes i denne bestemmelsen.

§ 24 Bispedømmerrådet er vedtaksorgan for oppsigelser, suspensjoner og avskjed for prester iht. § 23. Klageinstans for disse vedtakene er Kirkerådet. Presteforeningen slutter seg til dette. Det er imidlertid uheldig at vedtakene kalles disiplinærvedtak. Oppsigelse er ikke alltid begrunnet i forhold på arbeidstakers side, men kan ramme uklanderlige prester ved rasjonaliseringer. Vi trenger ikke å bruke dette begrepet, i stedet kan ordene «oppsigelse, suspensjon og avskjed» gjentas de stedene det i utkastet står «disiplinærvedtak».

§ 26 Biskopen kan nå gi inntil 3, ikke bare 2 års permisjon. Endringen har tilslutning fra Presteforeningen.

Bestemmelser som er sløyfet

Presteforeningen slutter seg til at unødvendige bestemmelser sløyfes, og viser til Kirkerådets begrunnelse.

Presteforeningen mener at flere store spørsmål kunne trenge en grundigere bearbeiding før man går til endelig vedtak i Kirkemøtet, særlig knyttet til presteansettelser. Her er det store ressurser å spare på å gå fra ansettelser i bispedømmerådene til en modell med tilsettingsråd. Vi tror også en slik modell vil styrke kvalifikasjonsprinsippet. Det utsendte forslaget har gode forbedringspunkter i forhold til dagens personalreglement, likevel mener vi at man ville vært tjent med å utsette behandlingen til Kirkemøtet i 2020.

Den norske kirkes presteforening



Martin Enstad
leder