



Referanser: KM 10/18, KM 06/19, KR 72/22, KR 96/23, KR 67/25, KR 9/26

Arkivsak: 25/03686-2

Saksdokumenter:

Lovvedtak 119 - 2024-2025 - forvaltningsloven

Den norske kirkes forhold til det offentligrettslige regelverket

Sammendrag

Ved ikraftsettingen av trossamfunnsloven i 2021 forsvant *lovbestemmelsen* om at forvaltningsloven, offentliglova og regler om offentlige organer i arkivlova gjelder for den virksomhet som drives av kirkelige organer. Dette var et ledd i prosessen med å skille Den norske kirke fra staten og det offentlige.

I kirkeordning for Den norske kirke § 42 valgte Kirkemøtet å fastsette en bestemmelse om at forvaltningsloven, offentliglova og regler om offentlige organer i arkivlova gjelder for den virksomhet som drives av kirkelige organer. Disse reglene har derfor ikke status som *lov*, men gjelder som *internt regelverk* i Den norske kirke.

Samtidig er det klart at Den norske kirkes organer ikke lenger er offentlige forvaltningsorganer i forvaltningslovens forstand. De ansatte i kirken er ikke offentlig ansatte, men skal rettslig behandles som ansatte i privat virksomhet.

Forvaltningsloven og offentliglova er utarbeidet for saksbehandling i offentlig forvaltning, ikke for saksbehandlingen i et kirkesamfunn. Reglene har som et viktig formål å regulere saksbehandlingen ved offentlig myndighetsutøvelse overfor borgerne. Når offentliglova skal følges som et internt regelverk, og ikke som lov, reiser det særlige spørsmål i relasjonen til personopplysningsloven og personvernforordningen.

Kravene etter de offentligrettslige regelverkene har også en rekke økonomiske og administrative konsekvenser. Erfaringene fra de fem første årene med praktisering av det offentligrettslige regelverket som internt regelverk i Den norske kirke, tilsier at det bør vurderes endringer. Det oppstår ofte store tolkningsproblemer når regler om offentlig forvaltning skal anvendes av kirkelige organer. Mange saksbehandlere må da benytte tid og ressurser på å finne frem i et komplisert fagområde, eller de er avhengige av hjelp fra andre. Saksbehandlingen kan også i seg selv bli unødvendig komplisert når saksbehandler er usikker på reglens innhold. Det er ikke gitt at hensikten med reglene blir ivaretatt best gjennom dagens system med å anvende offentligrettslige regler i kirkelig forvaltning. Enklere og mer tilpassede regler vil

gjøre det lettere for saksbehandlere i hele trossamfunnet å orientere seg i regelverket, kjenne de riktige bestemmelsene, forstå innholdet og anvende dem riktig.

Det er forventninger til at Den norske kirke som folkekirke er åpen og transparent i beslutningsprosesser og ivaretar rettssikkerhet for medlemmer og ansatte. Når for eksempel vigslende medarbeidere blir fratatt vigslingsfullmaktene, er det viktig at kirken har saksbehandlingsregler som sikrer kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling.

For fortsatt å sikre dette, samtidig som det blir lagt til rette for en effektiv og enhetlig saksbehandling, foreslås det å legge til rette for at et senere kirkemøte kan vedta egne regler for saksbehandling og åpenhet til erstatning for det offentlige regelverket. Disse reglene skal videreføre de prinsippene som ligger til grunn for det offentlige regelverket.

Utredningen *Den norske kirkes selvforståelse og rolle i det livssyns åpne samfunnet* (2024) har anbefalt Kirkerådet å «vurdere hvilke lover og offentlige regelverk Den norske kirke skal pålegge seg selv å følge». Det har også blitt vedtatt en ny forvaltningslov i 2025, som ventelig vil tre i kraft fra 2027. Dette tilsier at Kirkerådet og Kirkemøtet vurderer nærmere kirkeordningen § 42. Siden kirkeordningen § 42 viser til kapitler i forvaltningsloven 1967, er det uansett nødvendig å gjøre endringer i kirkeordningens bestemmelse.

Saken her har som formål å legge føringer for at et senere kirkemøte kan oppheve disse bestemmelsene og erstatte reglene med egne regler for saksbehandling og åpenhet i Den norske kirke.

Saken gir Kirkemøtet mulighet til å legge føringer for utarbeidelsen av de nærmere reglene. Spørsmål om taushetsplikt, habilitet, saklighet og involvering i arbeid med regelverk som vil behandles av Kirkemøtet, er blant dem som fortsatt bør reguleres.

Kirkemøtet 2026 bes derfor ta stilling til om det offentligrettslige regelverket bør erstattes med et eget kirkelig regelverk. Kirkemøtet inviteres samtidig til å gi føringer for nye saksbehandlingsregler. Kirkerådet tar sikte på at denne saken vil bli fulgt opp med en regelsak på Kirkemøtet i 2027.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende vedtak:

1. Kirkemøtet ber Kirkerådet komme tilbake til Kirkemøtet med en regelsak med forslag til regler om saksbehandling og åpenhet som skal avløse forvaltningslovens og offentleglovas anvendelse i kirkelige organer. Prinsippene som ligger til grunn for det offentlige regelverket skal videreføres i Den norske kirkes regler for saksbehandling og åpenhet. Reglene skal inneholde bestemmelser om
 - a. formålsbestemmelse og overordnede prinsipper
 - b. regler om habilitet
 - c. taushetsplikt
 - d. krav til saksforberedelse og vedtak
 - i. veiledningsplikt

- ii. krav til forsvarlig utredning
 - iii. krav til skriftlighet
 - iv. krav til begrunnelse
 - e. klagesaksbehandling
 - f. krav til journalføring og dokumentasjon
 - g. hovedregel om innsyn og åpenhet
 - h. unntak fra innsynsrett
 - i. delegering av oppgaver mellom kirkelige organer
 - j. gjennomføring av involveringsprosesser ved fastsettelse av kirkelig regelverk (høringer)
2. Kirkemøtet ber Kirkerådet vurdere om reglene om offentlige organer i arkivlova fortsatt bør videreføres som internt regelverk i Den norske kirke.

Saksorientering

1. Innledning

Den norske kirke er en særlovregulert størrelse med både offentlige og private trekk, den er en grunnlovsforankret folkekirke, et evangelisk-luthersk trossamfunn, en majoritetskirke, en lokalkirke og en del av den verdensvide kirke. Disse og andre karakteristikk og elementer lever ved siden av hverandre, samtidig som de også samvirker og kan sies å stå i en viss spenning til hverandre. Fra Den norske kirkes ståsted har kirken en rolle eller en karakter som kan karakteriseres som *offentlig*, noe som er en del av kirkens identitet og oppdrag, se KR 96/23. Samtidig er Den norske kirke ikke lenger offentlig i den forstand at kirkelige organer generelt utøver offentlig myndighet som en del av staten.

Forståelsen av Den norske kirke som en *offentlig* størrelse eller *samfunnsinstitusjon*, kan forstås som bakgrunnen for at Den norske kirke selv har valgt å vedta at forvaltningsloven og offentleglova skal gjelde for kirkelige organer, se kirkeordningen § 42. Kirkemøtet traff vedtaket om bestemmelsen i kirkeordningen i 2019, før det var klart hva hvordan trossamfunnsloven ville se ut. I etterkant ble det klart av trossamfunnslovens for- og etterarbeider at kirkeordningens bestemmelse om at forvaltningsloven og offentleglova skulle gjelde, innebærer at det gjelder som *internt regelverk*.

Selv om forvaltningsloven primært gjelder som internt regelverk i Den norske kirke, følger det av forvaltningsloven selv at den gjelder private rettssubjekter i saker der de fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. For Den norske kirkes del fatter soknet ved kirkelig fellesråd enkeltvedtak i gravplassforvaltningen og utferdiger forskrift om gravplassvedtekter etter gravplassloven. I disse tilfellene gjelder forvaltningsloven som lov. Som lokal gravplassmyndighet treffer også kirkelig fellesråd avgjørelser etter offentleglova, jf. offentleglova § 2 første ledd første punktum bokstav b. I disse tilfellene er statsforvalteren klageinstans, jf. offentlegforskrifta § 11 femte ledd.

Rapporten *Den norske kirkes selvforståelse og rolle i det livssyns åpne samfunnet* (2024) anbefaler Kirkerådet å ta en vurdering av hvilke offentligrettslige lover som bør være selvpålagt.

Kapittel 2 vil redegjøre for den nærmere bakgrunnen for saken, inkludert forslagene fra *Den norske kirkes selvforståelse og rolle i det livsynsåpne samfunnet*. Kapittel 3 redegjør for hovedtrekkene i gjeldende regelverk og den nye forvaltningsloven som ventelig vil tre i kraft fra 2027. Kapittel 4 redegjør nærmere for utfordringer med forvaltningsloven og offentleglova. Kapittel 5 viser behovet for nye regler. Kapittel 6 tegner ut hva nye regler om saksbehandling og åpenhet bør inneholde, og er grunnlaget for de føringene som finnes i forslag til vedtak. Kapittel 7 inneholder enkelte avgrensninger. Kapittel 8 redegjør for sakens økonomiske og administrative konsekvenser.

Programstyret og referansegruppe for organisasjonsutvikling har fått saken til drøfting i november 2025. Programstyret for kirkelig organisasjonsutvikling drøftet saken på møte 12. november 2025. Programstyret heier på et mer tilpasset regelverk, særlig knyttet til innsynsbegjøringer. Det pekte på at alt som kan gjøre hverdagen enklere og mindre ressurskrevende, er en god ting. Samtidig er det et gode å bli sett på som en nesten offentlig aktør, en stilling det er ønskelig å ivareta. Programstyret pekte også på at det er ønskelig å vurdere kravene knyttet til arkivloven. Referansegruppen støttet også arbeidet med et mer tilpasset regelverk.

2. Bakgrunn

Den norske kirkes forhold til det offentligrettslige regelverket – fra tiden som statskirke til i dag

I enkelte sammenhenger benyttes begrepet offentlig organ for å betegne de organene som er omfattet av lovbestemmelsene om offentligrettslig regelverk. Dette begrepet sikter generelt til et *forvaltningsorgan*. Utgangspunktet er at forvaltningsloven, offentleglova og lov om offentlige arkiver i arkivloven gjelder for forvaltningsorganer, se forvaltningsloven 1967 § 1, sml. offentleglova 2005 § 2. Et forvaltningsorgan er definert i forvaltningsloven som et organ for stat eller kommune.

Fra forvaltningsloven 1967 og offentlighetsloven 1970 trådte i kraft i 1970/1971
Kirke- og undervisningsdepartementet la i 1971 til grunn at «kirkelige organer som menighetsråd, bispedømmeråd og bispedømmerådernes fellesråd [Kirkerrådet]» var tillagt oppgaver etter lov og ordning som forvaltningsorganer i Den norske kirke, og dermed omfattet av offentlighetsloven (rundskriv F-369/1971).

Kirkelovens regulering i perioden 1996 til og med 2020

I forarbeidene til kirkeloven av 1996, viste departementet til at «Det kan av bestemmelsene om forvaltningslovens og offentlighetslovens virkeområde være uklart om disse gjelder for alle kirkelige organer. Departementet har imidlertid uttalt at de nevnte lover gjelder for menighetsrådene» (høringsnotat til Kirkemøtet 1994). I kirkeloven § 38 ble det fastslått fra 1997 at «Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer», og departementet presiserte i proposisjonen at dette var i tråd med gjeldende oppfatning. Først i 2012 ble det innført klageadgang for vedtak etter offentleglova, se Prop. 81 L (2010–2011).

I forbindelse med forvaltningsreformen 2017, hvor Den norske kirke ble omdannet til et eget rettssubjekt og skilt fra staten, ble kirkeloven § 38 endret med følgende ordlyd:

Forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova gjelder for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer. For saker om ansettelse, oppsigelse eller andre personalsaker kommer likevel bare forvaltningsloven kapittel II og III til anvendelse.

Departementet presiserte i Prop. 55 L (2015–2016) på side 58 at:

Det vil ikke være naturlig generelt å karakterisere de organene som opptrer på vegne av det nye rettssubjektet, som forvaltningsorganer, se forvaltningsloven § 1. Det er dette som er bakgrunnen for at det her er særskilt fastsatt at forvaltningsloven og offentleglova skal gjelde for virksomheten i de lovbestemte kirkelige organene, og ikke bare i saker hvor de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, jf. forvaltningsloven § 1 tredje punktum.

Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité presiserte enstemmig i sin innstilling til lovendringene (Innst. 256 L (2015–2016) side 7) at:

Komiteen viser til at ordningen med sivilombudsmann er knyttet til den offentlige forvaltningen. Målet med endringene i kirkeloven er et tydelig skille mellom stat og kirke fra 2017. Den norske kirke kan således ikke sees på som en del av den offentlige forvaltningen, men kirkelige organer vil falle inn under Sivilombudsmannens arbeidsområde når de driver offentlig forvaltning. I hovedsak vil det gjelde når de treffer vedtak i medhold av lov. Dette vil for eksempel fortsatt gjelde for gravferdsforvaltningen etter gravferdsloven. Det vil for øvrig tilligge Sivilombudsmannen selv å vurdere om det er grunnlag for å ta saker opp eller behandle en klage.

I et brev fra Kulturdepartementet 21. februar 2018 til Barne-, familie- og ungdomsdirektoratet uttalte departementet i lys av forarbeidene at «[b]estemmelsen i kirkeloven § 38 må nå (...) tolkes som en bestemmelse om at forvaltningsloven og offentleglova skal gjelde for kirkens organer på tross av at de ikke er forvaltningsorganer».

Ny kirkeordning og trossamfunnslov fra 1. januar 2021

Da forslaget til ny trossamfunnslov ble sendt på høring høsten 2017, tok departementet opp spørsmålet om forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlig arkiv i arkivlova fortsatt skulle gjelde for Den norske kirke. I høringsnotatet foreslo departementet følgende bestemmelse:

Kirkemøtet bestemmer om, og med hvilke unntak og særregler, forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for virksomheten som drives av kirkelige organer.

Kirkerådet og kirkemøtekomiteen anbefalte Kirkemøtet 2018 å gi tilslutning til forslaget, men Kirkemøtet vedtok på bakgrunn av et forslag fremmet i plenum følgende formulering i stedet:

Kirkemøtet mener forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven skal gjelde for Den norske kirke.

Kirkemøtet behandlet i april 2019 forslaget til ny kirkeordning for Den norske kirke hvor Kirkemøtet også vedtok å videreføre bestemmelsen om at forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova gjelder for den virksomhet som drives av kirkelige organer (sak KM 06/19).

Lovproposisjonen til ny trossamfunnslov ble fremmet i juni 2019. I Prop. 130 L (2018-2019) foreslo departementet at det overlates til Kirkemøtet å avgjøre om forvaltningslov mv. skal gjelde for kirken. Om forholdet til offentligrettslig lovgivning står det på side 231:

En særskilt bestemmelse i den nye trossamfunnsloven om at forvaltningslov og offentliglov skal gjelde for Den norske kirke utover det som følger av disse lovenes egne bestemmelser om virkeområde, kan skape uklarhet.

På denne bakgrunnen er departementet kommet til at det ikke bør gis særskilte lovbestemmelser om at forvaltningsloven og offentliglova skal gjelde direkte, eller eventuelt etter bestemmelse i Kirkemøtet, for virksomheten i Den norske kirkes organer. Også hensynet til likebehandling av Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn tilsier dette.

Videre skriver departementet på side 232:

Departementet vil peke på at Kirkemøtet, uten særskilt hjemmel i lov, vil kunne fastsette regler for den kirkelige virksomheten, og der eventuelt ta inn regler om saksbehandling, taushetsplikt mv. som ivaretar de samme hensynene som blant annet forvaltningsloven ivaretar i dag. Kirkemøtet vil eventuelt også, på eget grunnlag, kunne bestemme at Den norske kirke skal følge forvaltningsloven og offentliglova. For ordens skyld vil departementet presisere at en slik ordning ikke vil medføre at forvaltningen i Den norske kirke for eksempel faller inn under Sivilombudsmannens arbeidsområde. Departementet legger til grunn at Kirkemøtet også kan gi bestemmelser om saksbehandling mv. som binder soknets organer, jf. lovforslaget § 12 tredje ledd.

Kirkeordningen som trådte i kraft fra 1. januar 2021, ble altså vedtatt i april 2019, før departementets lovproposisjon med utfallet av høringen ble fremmet i juni 2019. Da Kirkerådet møttes i september 2019, behandlet rådet en sak om vurderinger lovproposisjonen i sak KR 49/19. Her vurderte Kirkerådet departementets forslag i proposisjonen:

I kirkeordningen av 30. april 2019 er det fastsatt å videreføre bestemmelsene i kirkeloven § 38. Dette innebærer altså i utgangspunktet at Kirkemøtet på selvstendig grunnlag, uten særskilt hjemmel i lov, pålegger kirkelige organer å følge forvaltningsloven, offentliglova og regler om offentlige organer i arkivlova med de særregler som er gitt i kirkeordningen § 42. Det innebærer videre at Kirkemøtets regler har samme innhold som forvaltningsloven og offentliglova, men reglene faller utenfor Sivilombudsmannens arbeidsområde.

I diskusjonen om lovforslaget på Kirkemøtet i 2018, gikk Kirkemøtet inn for at det bør lovfestes at «forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven skal gjelde for Den norske kirke» (Protokoll fra Kirkemøtet 2018 side 238). Dette er ikke innfridd i forslaget i proposisjonen, blant annet med henvisning til at «en særskilt bestemmelse i den nye trossamfunnsloven om at forvaltningslov og offentliglov skal gjelde for Den norske kirke utover det som følger av disse lovenes egne bestemmelser om virkeområde, kan skape uklarhet» (side 231). Også hensynet til likebehandling mellom tros- og livssynssamfunn vektlegges av departementet.

Det er et spørsmål om en skal arbeide for å få Stortinget til å videreføre plikten til å følge forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova i lov. Så lenge det er snakk om å videreføre bestemmelsene i dagens kirkelov § 38, uten at det åpnes for å gjøre unntak og særregler, vurderes det som at dette ikke vil skape uklarhet. Rent lovteknisk vil det være forholdsvis enkelt, da en bare trenger å videreføre det materielle innholdet i dagens kirkelov § 38.

På den annen side kan det vurderes om det er tilstrekkelig at Kirkemøtet selv fastsetter slike bestemmelser, og dermed også kan gjøre eventuelle endringer og tilpasninger uten å måtte gå til Stortinget.

Endringer i kirkeordningen etter 2019

I lys av at proposisjonen og lovvedtaket kom i etterkant av Kirkemøtets vedtak om ny kirkeordning, vedtok Kirkemøtet 2020 og 2021 enkelte endringer i kirkeordningen for å følge opp lovvedtaket. I 2021 vedtok Kirkemøtet en ny bestemmelse om at menighetsrådsmedlemmer som bryter kirkeordningens bestemmelse om forvaltningsmessig taushetsplikt etter kirkeordningen § 42, kunne fratas vervet til menighetsrådet (sak KM 11/21).

I høringen i tilknytning til endringsforslaget i 2021, uttalte KA blant annet:

Ettersom regler om saksbehandling, taushetsplikt mv fra 1. januar 2021 ikke lenger vil være gitt av staten i lov, men i regelverk fastsatt av Kirkemøtet, bør det aktuelle lovverk gjennomgås konkret med sikte på nødvendig tilpasning og eventuelt også forenkling. Selv om mye av det aktuelle regelverk vil kunne videreføres, vil det åpenbart også være elementer i dette som ikke lenger vil passe fullt ut. Det vil særlig gjelde tredje parts interesser og rettigheter vis a vis Den norske kirke.

I saksorienteringen til Kirkemøtet i sak KM 11/21, svarte Kirkerådet ved å peke på at

det som en oppfølging av arbeidet med ny kirkelig organisering er lagt opp til en utredningsprosess med sikte på å gjøre flere endringer i kirkeordningen. I den forbindelse vil det kunne være aktuelt å foreta en nærmere vurdering og tilpasning av forvaltningslovens bestemmelser.

Det vurderes nå som at tiden er kommet til å følge opp dette med å foreta denne nærmere vurderingen av et mer tilpasset regelverk.

Forståelsen av forvaltningsloven, offentleglova og bestemmelser om offentlige organer i arkivlova i dag

Hva betyr det at Kirkemøtet har vedtatt regler om at forvaltningsloven, offentleglova og bestemmelser om offentlige organer i arkivlova skal gjelde for kirkelige organer i dag? I kraft av Kirkemøtets organiseringskompetanse har Kirkemøtet myndighet til å fastsette saksbehandlingsregler for kirkelige organer, inkludert soknets organer. Det betyr at bestemmelsene er bindende for kirkens organer, men det gjelder som internt regelverk i kirken. Selv om Kirkemøtet er regelgivende myndighet i trossamfunnet Den norske kirke, og i uformell kommunikasjon fra tid til annen omtales som «kirkens storting», har Kirkemøtet ikke lovgivningsmyndighet i formell forstand, og kirkeordningen har ikke lovs eller forskrifts rang. Det innebærer at bestemmelsen om at forvaltningsloven og offentleglova *gjelder* som internt regelverk i Den norske

kirke. Selv om det vises til *lovene*, innebærer det at Kirkemøtet har vedtatt et internt regelverk med samme innhold som forvaltningsloven og offentleglova.

At forvaltningsloven og offentleglova gjelder som internt regelverk, er også lagt til grunn av departementet og Stortinget. Det illustreres av en lovendring i gravplassloven som Stortinget vedtok i 2022, se Prop. 65 L (2021–2022), jf. Innst. 347 L (2021–2022). Barne- og familiedepartementet fremmet forslag om at enhver som utøver tjeneste eller arbeid etter gravplassloven, skulle ha lovbestemt taushetsplikt etter forvaltningsloven, og at arkivlova skulle gjelde for gravplassmyndighetenes oppgaver etter gravplassloven (Prop. 65 L (2021–2022)). Departementet viste til at «Kyrkjemøtet har vedteke ei kyrkjeordning som i § 42 gir saksbehandlingsreglar som inneber at reglane om teieplikt i forvaltningslova gjeld som internt regelverk i Den norske kyrkja» og at «I kyrkjeordninga som Kyrkjemøtet har vedteke, pålegg Den norske kyrkja seg sjølv å følgje arkivlova, sjå § 42. At arkivlova gjeld som internt regelverk i kyrkja, inneber ikkje same rettslege status som ei lovfesta plikt» (side 8–9). Dette er også lagt til grunn i juridisk teori.¹

Dette får noen nærmere konsekvenser i de utfordringene som er beskrevet nærmere i sakens kapittel 4.

Rapporten *Den norske kirkes selvforståelse og rolle i det livssynsåpne samfunnet*

I oktober 2022 fastsatte Kirkerådet et mandat for et utvalg for *Den norske kirke i det livssynsåpne samfunnet* som blant annet skulle «belyse hva de nye rettslige rammene og sentrale utviklingstrekk i samfunnet betyr for Den norske kirkes selvforståelse og rolle», hvor utvalget fikk i oppdrag å særskilt vurdere «Den norske kirke og offentligrettslig regelverk» (KR 72/22). Utvalget ble oppnevnt av direktøren.

Utvalget leverte 20. september 2024 rapporten *Den norske kirkes selvforståelse og rolle i det livssynsåpne samfunnet*. I rapporten uttalte utvalget følgende:

Kirkens selvforståelse, som et trossamfunn med nærhet og åpenhet til både myndigheter og samfunn, kommer til uttrykk i kirkeordningen, når kirken tar inn deler av offentlig lovverk i sitt interne regelverk. Noe er nødvendig, slik som regler om habilitet og taushetsplikt, regler for offentlige anskaffelser og enkelte bestemmelser i offentlig forvaltning.

Utvalget ser argumenter for at en kirke med så stor oppslutning i befolkningen og sin historiske og aktuelle rolle, *de facto* er en samfunnsinstitusjon. Derfor bør kirken være transparent i beslutningsprosesser og åpen for innsyn. Innsynsmuligheter i kirkens virksomhet er helt nødvendig, for kirken forvalter store ressurser på vegne av majoriteten av den norske befolkning. Det er derfor viktig for kirkens selvbylde som samfunnsinstitusjon å opprettholde en særlig offentlig rolle.

Utvalget ser litt ulikt på de selvpålagte lovene og reglene. Noen ser dette som avgjørende for kirkens tillit og åpenhet, særlig viktig i så måte er Offentleglova. Ambisjonen om å følge relevante lover må fastholdes, selv om det koster økonomisk. Andre utvalgsmedlemmer stiller spørsmål ved om kirken skal forplikte seg på et så omfattende lovverk, eller om åpenheten kan

¹ Torbjørn Backer Hjorthaug. «Kommentar til trossamfunnsloven». I *Norsk Lovkommentar, Gyldendal rettsdata* (2021), note 49, hentet 23. desember 2025; Torbjørn Backer Hjorthaug. «Kommentar til gravplassloven». I *Norsk Lovkommentar, Gyldendal rettsdata* (2024), stjernenote, hentet 23. desember 2025.

ivaretas på en enklere måte. Kanskje er tiden kommet til at kirken i større grad frigjør seg fra arven etter statskirken? Er det riktig prioritering av knappe ressurser å pålegge seg selv et så kostnadskrevende regelverk i kirkeordningen. Det handler ikke bare om å avveie hensiktsmessighet opp imot ressursbruk, men også om kirkens selvforståelse.

Utvalget konkluderer med følgende anbefaling på dette punktet:

Kirkerådet bør vurdere hvilke lover og offentlige regelverk Den norske kirke skal pålegge seg selv å følge. Folkekirken må være åpen og tilgjengelig, men nytteverdien av selvpålagte lover og regelverk må vurderes opp imot kostnaden og kirkens selvforståelse som eget rettssubjekt, adskilt fra staten, men fortsatt med et visst «offentlig preg».

Også denne utredningen tilsier at Kirkerådet og Kirkemøtet bør vurdere hvilke lover og offentlige regelverk Den norske kirke bør pålegge seg selv å følge.

3. Hovedtrekk i gjeldende regelverk

Forvaltningsloven 1967

[Loven](#) gir generelle regler om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Loven regulerer saksbehandlingen i offentlige organer, og særlig partenes rettigheter under saksbehandlingen. Videre er det regler om enkeltvedtak og klager på slike, bestemmelser om forskrifter og administrative sanksjoner.

Det som i praksis kommer til anvendelse for saksbehandlingen i Den norske kirke er deler av de generelle saksbehandlingsreglene, klagebehandling i noen tilfeller, habilitet og taushetsplikt. Reglene om forskrifter anvendes på nærmere definerte regelverk Kirkemøtet vedtar. Reglene om administrative sanksjoner, som utgjør et eget kapittel i forvaltningsloven 1967, kan ikke for eksempel per definisjon ikke gjelde kirkens virksomhet, siden administrative sanksjoner er «negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon».

Ny forvaltningslov 2025

Stortinget vedtok en ny [forvaltningslov](#) i 2025. Det er ennå ikke bestemt når den nye loven skal tre i kraft, men det er foreløpig ventet at den vil tre i kraft fra 2027. Den nye loven bygger på de samme prinsipper og hovedhensyn som den någjeldende loven, og viderefører på mange områder gjeldende rett. Når kirkeordningen slår fast at *forvaltningsloven* skal gjelde, legger Kirkerådet til grunn at det er den til enhver tid gjeldende forvaltningslov som skal gjelde. Det gir liten mening å la forvaltningsloven 1967 gjelde når forvaltningsloven 2025 har trådt i kraft.

Med nye bestemmelser og omfattende endringer må også kirkens anvendelse av loven gjennomgås. Det vil være nødvendig å avklare hvilken effekt endringene har for hvilke bestemmelser som nå skal gjelde for kirkelige organer, og hvordan forståelsen og tilpasningen av reglene skal være.

Selv om det i 2026 fortsatt vil være forvaltningsloven 1967 som gjelder for kirkelige organer som internt regelverk, er det forvaltningsloven 2025 som ventelig vil gjelde på det tidspunktet Kirkemøtet 2027 vedtar nye regler.

Offentleglova 2005

Formålet med [loven](#) er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomskiktig. Rett til innsyn styrker den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Loven bygger på offentlighetsprinsippet, det vil si at dokumenter hos en offentlig myndighet, som hovedregel skal være fritt tilgjengelig for enhver som ønsker å gjøre seg kjent med dem. Loven stiller så opp enkelte unntak begrunnet i dokumentets type eller innhold.

Tromsøkonvensjonen om innsyn i offentlige dokumenter

Norge er folkerettslig forpliktet på [Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter](#) (Tromsøkonvensjonen). Denne konvensjonen binder staten, men ikke Den norske kirke. Siden konvensjonen er nevnt i den offentlige debatten om Den norske kirkes forpliktelse på det offentligrettslige regelverket, deles likevel noen betraktninger rundt konvensjonens status. Da Norge ratifiserte (godkjente) konvensjonen, la regjeringen til grunn at underskrivelse av konvensjonen ikke nødvendiggjorde endring av norsk lov.² Det betyr at regjeringen har vurdert at norsk rett, og særlig offentliglova, er i overensstemmelse med kravene etter Tromsøkonvensjonen.³

Det følger av Tromsøkonvensjonen artikkel 1 (2) at konvensjonspartene ved undertegning eller ved deponering av ratifikasjonsdokumentet *kan* erklære at offentlige myndigheter også skal omfatte «natural or legal persons insofar as they perform public functions or operate with public funds, according to national law». En slik erklæring har Norge ikke avgitt.⁴ Det innebærer at Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å la offentliglova gjelde for rettssubjekter som finansieres av det offentlige.

For Den norske kirkes del er Tromsøkonvensjonen derfor ikke direkte relevant, ut over at de som anvender offentliglova som internt regelverk etter gjeldende regler, også må tolke loven i lys av Tromsøkonvensjonen ut fra alminnelig juridisk metode.

4. utfordringer

4.1 utfordringer med forvaltningsloven

Den norske kirke er ikke statlig og utøver ikke offentlig myndighet

Forvaltningslovens viktigste funksjon er å ivareta borgernes rettigheter og interesser i møte med offentlige myndigheter. Et helt sentralt premiss for reglene er at myndighetene, og i dette tilfelle den offentlige forvaltningen, har rett til å pålegge enkeltpersoner og virksomheter byrder og forpliktelser gjennom *offentlig myndighetsutøvelse*. Offentlig myndighetsutøvelse vil si at staten i kraft av sin *høyhetsrett* etter konstitusjonen utøver myndighet over borgerne, hvor borgerne er forpliktet til å underkaste seg myndigheten ut fra de alminnelige forpliktelser man har som samfunnsborger.⁵ Det vil typisk omfatte blant annet *påbud*, *forbud*, *fritak* eller *tillatelse* med grunnlag i lov eller forskrift. Dette er bakgrunnen for at det er vedtatt særlige saksbehandlingsregler som skal sikre borgernes rettigheter ved denne offentlige myndighetsutøvelsen.

² Se Dok. 21 (2023–2024) side 7.

³ Gustav Haver. «Karnov lovkommentar til offentliglova». I *Lovdata Pro* (2025), hentet 23. desember 2025.

⁴ Dok. 21 (2023–2024) side 7; Kristian Brandt m.fl., *Offentliglova. Lovkommentar*, § 2. Verkeområdet til lova, Juridika (hentet 23. desember 2025).

⁵ Se Graver og Tøssebro, *Alminnelig forvaltningsrett* (2024, 6. utgave), s. 74.

Ved opphevelsen av statskirken kan det forenklet sies at Den norske kirke har gått fra myndighetsutøvelse til å være et trossamfunn som opptrer på vegne av medlemmene og på sitt eget grunnlag. Overordnet og prinsipielt er det ikke gitt at saksbehandlingen i en ikke-offentlig virksomhet skal ordnes på samme måte som om det var et forvaltningsorgan som utøver offentlig myndighet.

Store deler av forvaltningsloven gjelder kun for de tilfellene hvor forvaltningen driver offentlig myndighetsutøvelse i form av å treffe enkeltvedtak (1967: kapittel IV, V og VI; 2025: kapittel 7, 8, 9, 10 og 11) eller forskrifter (1967: kapittel VII; 2025: kapittel 13). Forvaltningsloven 2025 definerer enkeltvedtak og forskrift som følger:

Med enkeltvedtak menes en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet, som er bestemmende for rettighetene eller pliktene til én eller flere bestemte private personer, og som avslutter en sak eller en del av den.

(...)

Med forskrift menes en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettighetene eller pliktene til en ubestemt krets av private personer.

Felles for disse definisjonene er at det treffes avgjørelser under utøvelse av offentlig myndighet. Med unntak av enkeltvedtak og forskrifter etter gravplassloven, treffer kirkelige organer per definisjon ikke denne type vedtak *under utøvelse av offentlig myndighet*. En mulig tolkning kunne derfor ha vært å si at når Kirkemøtet har fastsatt at forvaltningsloven gjelder, skal bestemmelsene om inhabilitet, taushetsplikt og alminnelige krav til saksbehandlingen anvendes, men ikke de paragrafene som handler om enkeltvedtak og forskrifter. En slik tolkning ville imidlertid ha gjort at store deler av forvaltningsloven i praksis likevel ikke ville «gjelde» for den virksomhet som drives av kirkelige organer. Kirkerådet har derfor så langt lagt til grunn at bestemmelsene ikke kan tolkes etter sin ordlyd, men må tolkes som at de skal gjelde så langt de passer. Det innebærer at bestemmelsene om enkeltvedtak og forskrifter skal følges ved avgjørelser som er bestemmende for rettighetene eller pliktene til private personer som treffes *under utøvelse av kirkelig myndighet* i stedet for *under utøvelse av offentlig myndighet*. Reglene vil derfor komme til anvendelse, på samme måte som om det hadde vært offentlig myndighetsutøvelse. Denne sistnevnte tolkningen har også implisitt fremgått av Kirkemøtets vedtak i ulike saker om at reglene om enkeltvedtak skal følges (se sakene KM 13/19, KM 11/21).

I tillegg til å utøve offentlig myndighet, kan staten også handle på privatrettslig grunnlag, enten det er på grunnlag av avtale eller eierrådighet. Forvaltningsloven 2025 slår i § 4 andre ledd fast at «Når et forvaltningsorgan handler på privatrettslig grunnlag, gjelder bare reglene i kapittel 4 om habilitet og kapittel 5 om taushetsplikt». Siden Den norske kirke, med få unntak, ikke lenger handler på offentligrettslig grunnlag i form av offentlig myndighetsutøvelse, men på privatrettslig grunnlag, illustrerer denne nye bestemmelsen at det ikke er opplagt hva det vil bety at forvaltningsloven gjelder som internt regelverk for Den norske kirke. Det vil i alle tilfeller måtte foretas tilpasninger i form av tolkninger, om ikke også i form av tilpassede regler.

Begreper og bestemmelser i forvaltningsloven som ikke passer på kirkelig virksomhet

En gjennomgang viser at nesten tretti av forvaltningsloven 1967 sine om lag sytti bestemmelser helt eller for det aller meste ikke kan anvendes på saksbehandling i kirkelige organer. Det er for eksempel regler om Kongens myndighet til å gi utfyllende forskrifter, og regler om administrative sanksjoner.

Når forvaltningsloven og offentleglova anvendes for den virksomhet som gjelder for kirkelige organer, er det flere av begrepene som kan være vanskelig å oversette til kirkelige forhold. Når regelverket viser til Kongen eller departementet, må det for eksempel innfortolkes at det siktes til Kirkerådet i stedet der dette passer.

I flere bestemmelser i lovene vil det være en avveining av borgernes interesser mot det offentlige interesser, se f.eks. forvaltningsloven 2025 §§ 28, 48, 52. Det henger blant annet sammen med at det offentlige ensidig kan pålegge borgerne plikter. Det samme gjelder ikke for Den norske kirke. Begrepet «offentliges interesser» må derfor på et vis oversettes eller tolkes til å gjelde «kirkelige interesser». Samtidig vil det i realiteten være snakk om avveiningen av interessene til to aktører som er likestilt i den forstand at ingen av dem er en del av det offentlige.

Når forvaltningsloven slår fast at noen taushetsbelagte opplysninger kan deles med «andre forvaltningsorganer», blir det tilsvarende nødvendig med en nærmere tolkning. Det kirkelige organet er formelt sett ikke et forvaltningsorgan i forvaltningslovens forstand, og det kan ikke uten videre dele opplysninger med «andre forvaltningsorganer» i betydningen «andre organer for stat og kommune». Personvernregelverket vil komme inn her. Kirkerådet legger til grunn at noen slike personopplysninger kan deles internt i trossamfunnet, men ikke med eksterne. Det betyr altså at det må leses som «andre kirkelige organer» i stedet for «andre forvaltningsorganer», men det må likevel gjøres en nærmere vurdering av hva slags type personopplysninger det er snakk om. Om et menighetsråd tror at de står fritt frem til å dele taushetsbelagte opplysninger med for eksempel en kommune, er det et problem.

Forvaltningsloven 2025 har dessuten et eget kapittel om nemnder og uavhengige organer i statsforvaltningen som inneholder bestemmelser som langt på vei svarer til de bestemmelsene som Kirkemøtet har fastsatt i virksomhetsreglene for menighetsråd, kirkelig fellesråd og bispedømmerådene.

Forvaltningsloven som en generell lov og ikke spesiallov

Forvaltningsloven er en generell lov som er utformet for å være felles for saksbehandlingen i hele den offentlige forvaltningen, uavhengig av hvilket område det gjelder. Særlovgivningen som gjelder for det enkelte forvaltningsområde, vil kunne gjøre tilpasninger til forvaltningsloven fra område til område. Dette er ikke nødvendigvis gjort for all kirkelig virksomhet. Det er også eksempler på at en generell hovedregel i forvaltningsloven er supplert med unntak gitt i spesiallovgivningen. Tilsvarende er sjelden gjort for kirken. Dette kan skape uklarheter og behov for særregulering.

4.2 Utfordringer med offentleglova

Forholdet mellom offentleglova som internt regelverk og personvernforordningen

Når det er fastsatt i kirkeordningen at offentleglova skal følges som et internt regelverk, og ikke som lov, reiser det særlige spørsmål i relasjonen til personopplysningsloven og personvernforordningen som gjelder som *lov*.

Kort oppsummert innebærer dette at et krav om innsyn i Den norske kirke bare kan innvilges dersom det også er i tråd med personopplysningsreglene.

Offentleglova pålegger forvaltningen å gi innsyn i enkelte opplysninger som også er omfattet av personopplysningsreglene. En slik behandling av personopplysninger er lovlig for forvaltningen etter personvernforordningen artikkel 86, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav c. For Den norske kirke er slik behandling av personopplysninger derimot bare lovlig når minst ett av behandlingsgrunnlagene i artikkel 6 og eventuelt artikkel 9 er oppfylt.

Det vil si at begge regelverkene må vurderes og eventuell tvister løses i hver enkelt sak.

Nærmere om behandling av personopplysninger

For forvaltningsorganer som er lovpålagt å følge offentliglova, er forholdet mellom offentliglova og personopplysningsloven med personvernforordningen (GDPR) nærmere avklart gjennom relasjonen mellom de to lovene, se Prop. 56 LS (2017–2018) kapittel 15 og Prop. 154 L (2020–2021) kapittel 4. Personvernforordningen artikkel 86 slår fast at:

Personopplysninger i offentlige dokumenter som en offentlig myndighet eller et offentlig eller privat organ er i besittelse av for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, kan utleveres av myndigheten eller organet i samsvar med unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller organet er underlagt, for å bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter i samsvar med retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning.

Det er offentliglovas egen definisjon i § 2 av virkeområdet for offentlige organer som fastsetter om et organ kan anses omfattet av denne bestemmelsen i personvernforordningen artikkel 86. Med unntak av gravplassforvaltningen, faller Den norske kirke utenfor denne definisjonen. Det innebærer at de avklaringene som foreligger av behandlingsgrunnlag for utlevering av personopplysninger mv. som gjelder for forvaltningsorganer, ikke har betydning for Den norske kirke når Den norske kirke skal utlevere opplysninger etter offentliglova som *internt regelverk*.

Mens forvaltningsorganer kan vurdere innsyn utelukkende etter offentliglova, jf. personvernforordningen artikkel 86, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav c, må Den norske kirke ha andre behandlingsgrunnlag for å kunne utlevere personopplysninger. Hvis et kirkelig organ ikke har et slikt behandlingsgrunnlag, kan det heller ikke utlevere personopplysningene, selv om det følger av de interne reglene at det skal gis innsyn.

Dette gjør at vurderingene av innsyn blir mer kompliserte og ressurskrevende i kirkelige organer enn i forvaltningsorganer, fordi de kirkelige organene i tillegg må vurdere personvern i hver enkelt sak. Det er ikke nok å konstatere at innsyn i en personopplysning skal eller kan gis etter offentliglova. Man må i tillegg finne behandlingsgrunnlag i personvernforordningen artikkel 6 og eventuelt artikkel 9. Artikkel 9 gjelder blant annet opplysninger om noens «religion».

Begreper og bestemmelser i offentliglova som ikke passer på kirkelig virksomhet

I offentliglova oppstår det ofte behov for tolkninger av reglene for å kunne anvende dem i kirkelige organer. For eksempel er reglene rundt organinterne dokumenter og dokumenter som er innhentet utenfra detaljerte og fragmentariske. Reglene er

omfattende, og tilpasset offentlig forvaltning slik den er bygd opp, særlig sentraladministrasjonen med departements- og direktoratstruktur.

Det er flere detaljerte unntak i offentleglova som er ment å ivareta enkelte særlige hensyn og skjerme spesiell informasjon fra innsyn. Disse reglene skaper i dag usikkerhet når de skal vurderes i kirkelig sammenheng. Det finnes for eksempel særskilte hjemler hvor dokumenter fra et underordnet organ eller fra et annet departement som er innhentet for den interne saksforberedelsen, kan unntas. Selv om rettssubjektet Den norske kirke er ett rettssubjekt, hvor kompetansen på noen områder finnes sentralt eller i ett bispedømmeråd, vil ikke alltid offentleglovas hjemler for unntak passe på Den norske kirke. Dette selv om hensynene som ligger bak, er de samme.

Et annet eksempel er regler om kommunikasjon mellom kommunale folkevalgte organer og andre råd, utvalg og organer. Det er vanskelig å se hvordan dette kan overføres på en organisasjonsstruktur som trossamfunnets som er bygd opp helt ulikt. Samtidig er disse unntakene som nevnt fastsatt for å ivareta forsvarlig saksbehandling i og samhandling mellom organene som er omfattet av loven. Utfordringen er å identifisere tilsvarende hensyn og prosesser i kirkelige organer som kan tilsi at en bestemmelse skal komme til anvendelse.

Enkelte regler må overføres til kirkelige forhold, mens andre ikke kan anvendes i det hele tatt, da det ikke er tilsvarende organer eller funksjoner i trossamfunnet. Eksempler på dette er forholdet til Stortinget, riksrevisor og hensynet til Norges utenrikspolitiske interesser. På den annen side er det ikke tilpassede unntaksbestemmelser som kan ivareta Den norske kirkes «utenrikspolitiske interesser» knyttet til internasjonale økumeniske organisasjoner eller forholdet til Den norske kirkes søsterkirker.

Om lag ti av offentleglovas tretti bestemmelser kan ikke komme til anvendelse i Den norske kirke. I tillegg er det en rekke bestemmelser hvor bare et eller to ledd passer. Dette gjør at ikke minst unntaksreglene er vanskelige å forholde seg til for de som skal vurdere innsynsbegjæringer. En opprydding i form av tilpasning av de ulike unntaksgrunnene og en forenklet regulering av det som er relevant for kirkelig forvaltning, vil bidra til en effektivisering av saksbehandlingen, gjøre det enklere å treffe riktig resultat, og redusere risikoen for krevende klagebehandling.

Kirkelige organer og offentleglova

Rettssubjektet Den norske kirke har en rekke kirkelige organer. I arkivsammenheng betyr det at blant annet Kirkerådet og alle bispedømmerådene utgjør egne kirkelige organer som har arkivplikt og må vurdere spørsmål om innsyn individuelt. Det betyr også at et brev eller en e-post som sendes fra Kirkerådet med arkivverdig informasjon til bispedømmerådene, må arkiveres som utgående dokument hos Kirkerådet og som inngående dokument hos elleve bispedømmeråd. Det vil deretter være mulig å be det enkelte bispedømmerådet om innsyn i dokumentet.

I et effektiviseringsperspektiv og der Kirkerådets sekretariat i større grad enn tidligere ses i sammenheng med bispedømmene, vil det være nyttig å vurdere om dette er den mest hensiktsmessige måten å organisere innsynsbegjæringer på.

Bispedømmerådene skal i tillegg til å behandle egne innsynskrav være klageorgan for innsynssaker fra fellerådene. For å sikre at disse vurderingene blir korrekte er det nødvendig at alle bispedømmerådenes administrasjon har tilstrekkelig kompetanse

på offentliglova, noe som ikke er tilfelle over alt. Et enklere og tilpasset regelverk vil kunne avhjelpe dette.

4.3 Særlig om forvaltningslovens anvendelse i saker om ansettelse, oppsigelse og andre personalsaker

Når det gjelder forvaltningslovens anvendelse i saker om ansettelse, oppsigelse og andre personalsaker, vil de som skal anvende bestemmelsene (rettsanvenderne) måtte gå gjennom en komplisert øvelse for å finne ut hva som gjelder. Dette kan oppsummeres slik:

- Etter kirkeordningen § 42 første ledd første punktum gjelder forvaltningsloven.
- Etter kirkeordningen § 42 første ledd andre punktum kommer likevel bare forvaltningsloven kapittel II og III til anvendelse.
- Etter personalreglementet § 2 er det likevel fastsatt at reglene om enkeltvedtak (dvs. kapittel IV, V og VI) kommer til anvendelse ved avgjørelser i de personalsaker som er nevnt i forvaltningsloven § 2 annet ledd første punktum, likeledes forvaltningsloven § 3 andre ledd andre punktum.
- Forvaltningsloven § 3 andre ledd andre punktum fastsetter at «Vedtak i ansettelsessaker er i alle tilfelle unntatt fra reglene om begrunnelse i §§ 24-25, reglene om klage i §§ 28-34 og reglene om omgjøring i § 35 tredje ledd, om ikke vedkommende forvaltningsorgan bestemmer noe annet.»
- Denne klageadgangen er likevel til stede i saker om oppsigelse, suspensjon og avskjed ifølge personalreglementet § 24.

Denne hjemmelsrekken illustrerer den kompleksiteten som kan oppstå når reglene ikke er tilpasset kirkens egen situasjon.

Som følge av at forvaltningsloven i kirkeordningen og personalreglementet skal legges til grunn ved tilsetninger i rettssubjektet, er rettstilstanden i dag at arbeidsmiljøloven, personalreglementet og forvaltningsloven regulerer flere av de samme forholdene. For statsansattes del, har statsansatteloven til sammenligning fastsatt noen særlige unntak fra arbeidsmiljøloven, særlig når det gjelder oppsigelse og avskjed. Dette bidrar til at det er uklart hva som skal legges til grunn for de som anvender reglene, og det kan skape unødvendig dobbeltarbeid.

Kombinasjonen av klageordning etter forvaltningsloven og søksmålsrett etter arbeidsmiljøloven skaper et tosporet system som skaper utfordringer. Et eksempel på dette er beregning av frister for klage, krav om forhandlinger eller søksmål i forbindelse med oppsigelse eller avskjed. Her tar arbeidsmiljøloven utgangspunkt i meddelelse av oppsigelsen eller avskjeden, mens klageadgangen hjemlet i personalreglementet gjør at denne fristen må beregnes på en annen måte hvor både klagefristene i forvaltningsloven og eventuell klagebehandling må tas betraktning. Dette måtte løses etter konkrete vurderinger, da regelverkene ikke er tilpasset hverandres prosesser.

Videre måtte det blant annet vurderes hvordan kravene til individuelle drøftinger i arbeidsmiljøloven helt eller delvis kunne sies å ivareta kravene til forhåndsvarsel etter forvaltningsloven.

Det er også punkter hvor reglene overlapper når det gjelder retten til å komme med innspill enten skriftlig eller muntlig, retten til å kreve møter og forhandlinger, og på hvilket tidspunkt de ulike rettighetene inntreffer.

Dette er forhold det kan tas hensyn til i arbeidet med egne regler for saksbehandling uten at noens rettigheter i realiteten svekkes. En slik løsning vil medføre at det oppstår færre regelkollisjoner og dobbeltreguleringer. Det vil også bli enklere for både arbeidstakere, tillitsvalgte og arbeidsgiver å forholde seg til arbeidsmiljølovens gjennomgående regulering av arbeidsforholdet.

4.4 Ønske om et tilpasset og mer kirkelig regelverk

I sak KR 96/23 *Fra statskirke til organisasjon i sivilsamfunnet – mål og rammer for videre arbeid med kirkeordning* ble det blant annet pekt på at:

Generelt er det grunn til å gjennomgå kirkeordningen og annet regelverk for å vurdere behovet for «kirkeliggjøring». En viktig oppgave vil være å vurdere kritisk hvor mye av den statskirkelige reguleringsarven som bør videreføres. Dette handler både om konkrete bestemmelser og om underliggende verdier og hensyn. Det er ikke gitt at regelverk om offentlig myndighetsutøvelse passer like godt for Den norske kirkes virksomhet. Sentrale verdier eller prinsipper om for eksempel forsvarlig saksbehandling, innsyn mv. kan ivaretas i et annerledes og forenklet kirkelig regelverk om saksbehandling.

Kirkerådet vedtok følgende føringer i denne saken:

1. Kirkens egenart og kirkens oppdrag skal virkeliggjøres i det videre arbeidet med organisasjonsutvikling og kirkeordning.
2. Rammeverket for Den norske kirke skal ivareta kirkens offentlige rolle, forankret i kirkens selvforståelse og i Grunnloven § 16, og kirken som en organisasjon i sivilsamfunnet.
3. Den norske kirkes regelverk og forvaltning skal ivareta sentrale verdier som demokrati, rettssikkerhet, åpenhet, faglighet, effektivitet, brukerorientering og involvering.

Hvis den direkte tilknytningen til forvaltningsloven, og dermed offentlig forvaltning opphører, vil det være en forenkling. Det kan også innebære en kirkeliggjøring av styring og saksbehandling. Det vil videre være med på å tydeliggjøre at kirken ikke lenger er en del av staten. Dagens system kan i en viss grad bidra til å skape forventninger til rettigheter og «statlig» oppførsel fra kirken. Dette vil i mange tilfeller ikke være riktig, og kan skape uklarheter for medlemmer eller andre interessenter som forholder seg til kirken.

Ønsket om åpenhet i seg selv, og åpenhet som ett element i å bygge tillit til kirken som trossamfunn, kan sammenlignes med hensynene bak offentleglova. Samtidig er det viktige forskjeller, i og med at kirken ikke lenger utøver offentlig myndighet. Hensyn til rettssikkerhet, tilsyn med myndighetsutøvelse og bruk av offentlige midler har ikke samme betydning i et trossamfunn som ikke utøver myndighet. Saker som typisk behandles i det kirkelige byråkrati berører stort sett heller ikke medlemmenes rettigheter og plikter på samme måte som offentlig forvaltning.

4.5 Praktisering av reglene

Trossamfunnet Den norske kirke har saksbehandling på flere nivåer. Det innebærer at det til daglig er mange saksbehandlere og tillitsvalgte som må forholde seg til

reglene i forvaltningsloven og offentleglova. Det gjelder for eksempel reglene rundt saksforberedelse, partsrettigheter og innsynsforespørsler.

De aller fleste er ansatt eller arbeider i lokale menigheter eller fellesråd. Bare en veldig liten andel (eller nesten ingen av disse) har juridisk kompetanse.

Som det er pekt på i denne saken oppstår det ofte store tolkningsproblemer når regler om offentlig forvaltning skal anvendes av kirkelige organer. Mange saksbehandlere må da benytte tid og ressurser på å finne frem i et komplisert fagområde, eller de er avhengige av hjelp fra andre. Saksbehandlingen kan også i seg selv bli unødvendig komplisert når saksbehandler er usikker på reglenes innhold. Det er ikke gitt at hensikten med reglene blir ivaretatt best gjennom dagens system med å anvende offentligrettslige regler i kirkelig forvaltning. Enklere og mer tilpassede regler vil gjøre det lettere for saksbehandlere i hele trossamfunnet å orientere seg i regelverket, kjenne de riktige bestemmelsene, forstå innholdet og anvende dem riktig.

5. Behov for nye regler

Det er to hovedretninger for hvordan kirken kan ivareta hensynene som i dag sikres gjennom forvaltningsloven og offentleglova.

En mulighet er at Den norske kirke ikke vedtar generelle regler om saksbehandling eller innsyn. De fleste andre virksomheter har ikke denne typen regler.

Kirkens styrende organer kan bestemme at saksbehandling skal forholde seg til allmenne krav til saklighet, notoritet og dokumentasjon mv. Det vil være krav til formaliteter og saksbehandling i andre lover og regler som uansett gjelder fullt ut. For eksempel i personvernreglene og innenfor arbeidsretten. Åpenhet og transparens vil være overordnede mål for hele trossamfunnet. Alle virksomhetene forpliktes på dette. Den enkelte virksomhet vil være ansvarlig for å avveie hensynet til åpenhet mot hensynet til organet eller enkeltpersoners rettigheter etter personvernlovgivningen.

Enkelte saksfelt eller sakstyper kan likevel kreve egne saksbehandlingsregler av rettsikkerhetshensyn, som for eksempel saker om å frata noen deres vigslingsfullmakter. Det må da fastsettes saksbehandlingsregler i det aktuelle regelverket. Dette er ikke en aktuell løsning for Den norske kirke.

Den andre løsningen er at det fastsettes egne regler for hvordan saksbehandling i trossamfunnet skal gjennomføres, og hvordan målet om åpenhet og transparens skal ivaretas. Disse reglene vil i det vesentlige bygge på de relevante bestemmelsene i forvaltningsloven, offentleglova og annet regelverk. Felles regler av en viss detaljering er nødvendig for å unngå vilkårlighet og sikre en effektiv og enhetlig saksbehandling i kirkelige organer. Den norske kirke har mange organer, ulike nivåer og et allerede omfattende regelverk som skal forvaltes. Det er likevel klart at kirken driver en mindre omfattende og komplisert virksomhet enn den offentlige forvaltningen. Det er derfor stort rom for forenkling og nedskalering av det offentligrettslige regelverket kirken i dag er bundet av.

Som alle andre større organisasjoner har også Den norske kirke behov for regler om habilitet eller motsatt, om inhabilitet. Det oppstår stadig situasjoner der det er en problemstilling om enkeltpersoner som har befatning med en sak, er for tett knyttet til saken, enten selv eller via andre som står vedkommende nær. Spørsmålet er ikke om kirken skal ha habilitetsregler, men *hvilke*. I dag gjelder habilitetsreglene i

forvaltningsloven, med visse særregler etter forbilde av kommuneloven. Det følger av kirkeordningen § 42 tredje ledd.

Som vist til i kapittel 2, tok Kirkemøtet i 2018 tatt til orde for at forvaltningslov, offentliggjørelse og regler om offentlige arkiver fortsatt skulle gjelde som *lov* i Den norske kirke i forbindelse med ny trossamfunnslov. Dette forslaget ble den gang ikke tatt til følge av regjeringen og Stortinget den gang. En slik lovbestemmelse pålegger Den norske kirke flere forpliktelser, til forskjell fra andre tros- og livssynssamfunn, og det vil fra statens side være nye forpliktelser som blir innført. Det antas at det fortsatt ikke vil være aktuelt for staten å fastsette at bestemmelsene skal gjelde for Den norske kirke *som lov*.

6. Nye regler om saksbehandling og åpenhet

For å ivareta de helt sentrale verdiene om åpenhet, likebehandling, saklighet, forutsigbarhet og effektivitet mv. må det fastsettes nye regler til erstatning for de relevante delene av det offentligrettslige regelverket. Det foreslås derfor at det blir utarbeidet nye og tilpassede regler om saksbehandlingen i kirkelige organer som kan erstatte forvaltningsloven og offentliggjørelse. I den grad det er hensiktsmessig vil disse nye reglene bygge på eksisterende regler.

6.1 Sakstyper vi har som viser behovet for regler

Kirkerådet har ut fra det gjeldende kirkelige regelverket lagt til grunn at reglene om enkeltvedtak, selv om de formelt ikke utøves under offentlig myndighetsutøvelse, skal følges for en rekke saker. I vurderingen av hvilke regler kirkelige organer i fremtiden bør ha for sin saksbehandling har Kirkerådet tatt utgangspunkt i sakene nedenfor.

- Avgjørelse om å låne ut kirken til medlemmer av Den norske kirke eller ikke-medlemmer, jf. regler for bruk av kirkene § 8
- Vedtak om tap av vigslingsfullmakter, jf. kirkeordningen § 39 tredje ledd
- Biskopens samtykke i avhending og påhefte av bruksretter, jf. kirkeordningen § 20
- Biskopens godkjenning av nedlegging av kirke, jf. kirkeordningen § 23
- Tiltak ut over vanlig vedlikehold av kirke, jf. kirkeordningen § 23
- Avgjørelse om tvilstilfelle om stemmerett og valgbarhet (kirkevalgreglene)
- Enkelte avgjørelser knyttet til valg gjennomføring, bl.a. godkjenning av listeforslag, enkelte klagevedtak, jf. kirkevalgreglene
- Menighetsrådets vedtak om suspensjon og uttreden etter brudd på straffeloven, jf. kirkeordningen § 10
- Menighetsrådets vedtak om at et menighetsrådsmedlem som har brutt taushetsplikten, skal tre ut av rådet, jf. kirkeordningen § 10.
- Kirkerådets vedtak om å frata medlem vervet pga. krenkelse av trossamfunnsloven § 6, jf. kirkeordningen § 10

Denne oversikten viser at det er en rekke saker i den kirkelige forvaltning som tilsier at det må lages regler som sikrer viktige prinsipper i saksbehandlingen, og som ivaretar de som har interesser i sakene.

5.2 Klagesaksbehandling

Utgangspunktet etter kirkeordningen § 42 er at vedtak i et kirkelig organ ikke kan påklages med mindre annet er særskilt bestemt.

Følgende avgjørelser er det i dag særskilt bestemt at har klageadgang:

- Menighetsrådets vedtak om uttrede etter brudd på taushetsplikt kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd, jf. kirkeordningen § 10 fjerde ledd.
- Kirkerådets vedtak om å frata medlem vervet pga. krenkelse av trossamfunnsloven § 6 kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd, jf. kirkeordningen § 10 femte ledd.
- Biskopens vedtak i saker om avhending av kirker kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd, jf. kirkeordningen § 20 andre ledd.
- Biskopens vedtak i sak om nedlegging av kirke kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd, jf. kirkeordningen § 23 femte ledd
- Biskopens vedtak om godkjenning av tiltak ut over vanlig vedlikehold kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd, jf. kirkeordningen § 23 sjette ledd.
- Biskopens vedtak om å frata retten til å utføre vigslet tjeneste kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd, jf. kirkeordningen § 39 tredje ledd og tjenesteordning for biskoper § 8.
- Klage på vedtak om oppsigelse, suspensjon eller avskjed, jf. personalreglementet § 24.
- Klage på vedtak etter offentliggjøring, jf. kirkeordningen § 42 andre ledd.
- Menighetsrådets avgjørelse om bruk av kirken etter §§ 5, 7 og 8 kan påklages til biskopen, jf. regler om bruk av kirkene §§ 6 og 10.
- Klage ifm. kirkevalg, jf. forslag til kirkevalgreglene kapittel 14.

Det er ikke i denne saken foreslått å gjøre endringer i hvilke saker det skal være adgang til å klage, men listen ovenfor viser at det er nødvendig å ha felles regler for hvordan klagesaker skal behandles.

6.3 Innhold i regler om saksbehandling og åpenhet

Innledning

Nye saksbehandlingsregler som skal erstatte forvaltningsloven og offentliglovas regler må ta hensyn til overordnede mål om åpne og transparente prosesser, saklighet og brukerorientering. Samtidig må reglene være detaljert nok til at de som skal bruke dem kan finne svar og veiledning i konkrete saker om innsynsvurderinger, habilitet, taushetsplikt, krav til saksforberedelse, vedtak med videre. Reglene må være formulert i et lett tilgjengelig språk, både av hensyn til de som arbeider med reglene, men også av hensyn til andre som skal forholde seg til kirkelige organer.

Formål og overordnede prinsipper

Reglene om saksbehandling og åpenhet må fastslå de overordnede formålene. Det vil være naturlig å peke på åpenhet, saklighet og likebehandling som konkrete eksempler. Her vil også andre elementer i det som regnes som god forvaltningsskikk kunne tas inn som for eksempel etterprøvbarehet, upartiskhet, tilgjengelighet og effektivitet.

Habilitet

For å sikre blant annet tillit til saksbehandlingen i kirkelige organer og de avgjørelser som tas, må kirken ha regler om habilitet. Det er i alle fall to modeller for valg av løsning som kan vurderes.

Én modell er at reglene ikke direkte er nedtegnet som *egne, skriftlige bestemmelser* men er uskrevne. Slike *uskravne habilitetsregler* må bestå i noen enkle prinsipper for grunnleggende habilitetsregler. En nærliggende løsning vil her være å bygge på analogier fra reglene som gjelder for andre, *sammenliknbare* organisasjoner.

En annen løsning er der det utarbeides skrevne og spesialtilpassede habilitetsregler for Den norske kirke. Denne løsningen kan hva gjelder reglenes *innhold* svare til dagens ordning, med den forskjell at forvaltningslovens ordlyd om inhabilitet tas *ordrett inn* i det kirkelige regelverket, eventuelt med noen mindre språklige endringer. Det er denne løsningen Norges Idrettsforbund har valgt, jf. deres «lovs» § 2-8.

Kirkerådet foreslår den andre modellen. Fordelene med den er tredelt. For det første vil den muliggjøre noen språklige tilpasninger for å fange opp at den kirkelige organisasjonen ikke tilsvare stat eller kommune. Et eksempel er at «et forvaltningsorgan» kan erstattes med «et kirkelig organ». Da slipper vi å lese inn eller underforstå dette. Den andre fordel er at det forenkler rettsanvendelsen når den som skal anvende reglene, slipper å slå opp også i forvaltningsloven. Endelig gjør Den norske kirke reglene mer til sine egne når de tas direkte inn i det kirkelige regelverket.

Likevel er det fordeler ved å bygge på forvaltningsloven. Den første grunnen er knyttet til rettsanvendelsen. Ved å kunne benytte seg av omfanget av og bredden i tolkningskilder som er knyttet til forvaltningsloven, blir det lettere å gi svar i de enkelte saker der habilitet er en problemstilling.

Den andre grunnen er at nettopp forvaltningslovens regler har vist seg som et velegnet verktøy – også etter 2021 – for å ta stilling til habilitetsrettslige problemstillinger. Reglene passer godt for Den norske kirke som organisasjon. Det er derfor ikke behov for å utarbeide skriftlige regler som er mer eller mindre inspirert av reglene som gjelder for andre organisasjonsformer enn stat og kommune. Det anbefales med andre ord å bygge på ordlyden i den nye forvaltningsloven, med de nødvendige språklige tilpasninger. Dagens særregler i kirkeordningen § 42 tredje ledd foreslås innholdsmessig videreført.

Taushetsplikt

Et annet viktig tema som angår tilliten til kirken, og en viktig ramme for kontakten enkeltmennesker har med kirken er taushetsplikt. Enkelte ansatte, som prester, er omfattet av en profesjonsbestemt taushetsplikt som i dag følger av straffeloven. Denne er foreslått utvidet og videreført i trossamfunnsloven. Denne taushetsplikten påvirkes ikke av kirkens egne saksbehandlingsregler. Det som må tas inn i de interne reglene er taushetsplikten som gjelder alle ansatte, tillitsvalgte og frivillige uavhengig av type stilling. Det må være klart at taushetsplikten skal gjelde noens personlige forhold, reglene må gi veiledning i hva dette innebærer, og hvilke unntak som skal gjelde.

Krav til saksforberedelse og vedtak

For å sikre en forsvarlig saksbehandling må reglene stille konkrete krav til hvordan kirkelige organer skal arbeide med saker. Det må stilles krav om at et organ har plikt til å veilede medlemmer eller andre om relevant regelverk og hjelpe til med å finne fram i den kirkelige organiseringen. Det kan også være mulig å ta inn spesifikke krav til enkelte organer, eller sakstyper der det er ønskelig.

Det må stilles krav til at alle saker må være forsvarlig utredet, før en avgjørelse skal tas. Det vil blant annet innebære at de som er direkte berørt av en sak, skal kunne uttale seg. Avgjørelser må begrunnes og skriftliggjøres. Dette for å ivareta notoritetshensyn, sikre etterprøvbarehet og mulighet for kontroll.

Klagesaksbehandling

Gjeldende rett i dag er at det ikke foreligger generell klagerett på vedtak fattet av kirkelige organer. En generell adgang til å klage på vedtak ville medføre en betydelig økt belastning og økt saksbehandling i de fleste kirkelige organer. Det vil for eksempel være krevende å avgrense hvilke beslutninger i kirkelige organer som skal behandle som om de var «enkeltvedtak» etter forvaltningsloven. Der hvor en nærmere angitt klageadgang i dag følger av internkirkelige regler, er utgangspunktet at disse vil videreføres. De nye saksbehandlingsreglene må også inneholde regler om saksgang i klagesaker, og klagemyndighetens kompetanse.

Krav til journalføring og dokumentasjon

Enkelte av de krav som offentleglova stiller til journalføring og dokumentasjon må tilpasses og videreføres i de interne reglene.

Regler om åpenhet og innsyn

Det foreslås at reglene om åpenhet og innsyn tas inn i det samme regelverket som saksbehandlingsreglene.

Prinsippet fra offentleglova skal videreføres slik at det også i de nye reglene er en klar hovedregel om at enhver kan be om innsyn i dokumenter og liknende i hele den kirkelige forvaltningen. Dette er avgjørende for at Den norske kirke skal videreføre ambisjonene om å ha en åpen og transparent saksbehandling. Dette er et viktig element i å opprettholde kirkens rolle som en folkekirke med en viktig rolle i samfunnet.

Det vil likevel være behov for enkelte unntak som tilsvarer det som er unntatt innsyn i dagens regler. Mange av unntakene i offentleglova er ikke relevante for kirkelige organer, og det vil derfor være mulig å vedta unntaksregler som er betydelig enklere og lettere å anvende, uten å begrense innsynsmulighetene i praksis. Typiske unntak som videreføres er opplysninger som omfattes av taushetsplikt, interne dokumenter, og dokumenter innhentet for intern saksforberedelse. Det er også mulig å formulere tilpassede unntak som gjelder forholdet mellom kirkelige organer på flere nivåer, noe som i dag må gjøres gjennom utstrakt fortolkning.

Når det gjelder taushetsbelagte personopplysninger må det reguleres hvordan innsyn skal vurderes i saker hvor personvernlovgivningen uansett vil kunne overprøve enhver vurdering etter interne regler om åpenhet. Dette er et spørsmål som i dag ikke er enkle å avklare og som viser at offentleglova som *internt regelverk* ikke er egnet til å regulere innsyn.

Delegering av oppgaver mellom kirkelige organer

Det bør slås fast hvilke regler som gjelder for delegering av myndighet mellom kirkelige organer. Reglen om delegering vil erstatte den generelle delegeringslæren i forvaltningen, og kan være tilpasset Den norske kirkes struktur og organer, og dermed gi tydelige rammer som det vil være enkelt å praktisere.

Gjennomføring av involveringsprosesser ved fastsettelse av kirkelig regelverk

Forvaltningsloven fastsetter at det skal gjennomføres en høring før en forskrift blir fastsatt, endres eller oppheves. Organet kan likevel unnlate høring hvis det ikke er praktisk mulig fordi rask avgjørelse i saken er nødvendig, hvis høring kan vanskeliggjøre gjennomføringen av forskriften eller svekke dens effektivitet eller hvis

høring er åpenbart unødvendig. I praksis innebærer dette at det kirkelige regelverket som innebærer rettigheter og plikter for et ubegrenset antall personer, som hovedregel må sendes på høring. Dette er bakgrunnen for at Kirkerådet årlig sender flere saker på høring til menighetsråd, kirkelige fellesråd, bispedømmeråd og andre berørte instanser.

Høringsinstituttet er begrunnet i hensynet til demokrati, hvor de som blir berørt av vedtak for mulighet til å bli involvert før vedtaket fattes. Høringer fremmer også kvalitet i beslutningene.

Kirkerådet er kjent med at flere menighetsråd og kirkelige fellesråd opplever høringer som en ekstra arbeidsbelastning, og enkelte karakteriserer det som en høringstretthet i kirken. Samtidig er det vanskelig å se for seg at kirkelig regelverk som er bindende for soknets organer, og fastsettes av Kirkemøtet, ikke blir gjenstand for en forutgående involveringsprosess, før regelverket fastsettes. Nye regler for saksbehandling og åpenhet i kirken bør derfor legge til rette for at de som er berørt av vedtak av kirkelig regelverk, etter nærmere bestemmelser kan bli involvert i forkant av vedtaket.

7. Arkivlova 2025

Kirkeordningen § 42 fastsetter at reglene om offentlige organer i arkivlova gjelder for Den virksomhet som drives av kirkelige organer. I arkivlovens forstand gjelder reglene om privatarkiv *som lov*,⁶ mens reglene om offentlige organer i arkivlova gjelder som *internt regelverk*.

Stortinget vedtok i 2025 en ny lov om dokumentasjon og arkiv (arkivlova) som trådte i kraft fra 1. januar 2026. På samme måte som rasjonale ellers i saken, tilsier dette at Kirkerådet og Kirkemøtet bør vurdere nærmere om det bør fastsettes andre regler som kan erstatte reglene om offentlige arkiver i arkivlova. Samtidig er arkivlova med tilhørende forskrifter et omfattende regelverk som vil kreve tid til å vurdere tilpasninger til. På grunn av Kirkerådets saksbehandlingsskapasitet, legges det opp til å prioritere arbeidet med å fastsette regler som erstatter forvaltningsloven og offentleglova, slik at denne saken i hovedsak avgrenses mot arkivlova.

Kirkerådet foreslår samtidig et vedtakspunkt om at Kirkemøtet ber Kirkerådet vurdere om reglene om offentlige organer i arkivlova fortsatt bør videreføres som internt regelverk i Den norske kirke, slik at dette blir et tema som det må jobbes videre med over tid.

8. Avgrensninger

Lover og forskrifter som antas å gjelde for Den norske kirke ut fra lovens virkeområde

Mens forvaltningsloven, offentleglova og regler om offentlige organer i arkivlova primært gjelder for Den norske kirke som internt regelverk, er det noen lov- og forskriftsbestemmelser hvor det fremgår av lov eller forskrift at loven også omfatter Den norske kirke.

⁶ I det tidligere *Riksarkivets bevaringsstrategi for privatarkiv* (2020) er Den norske kirke fremhevet som en prioritert aktør.

Forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova gjelder som lov for gravplassmyndigheten

Som tidligere pekt på, vil kirkelig fellesråd og menighetsråd med fellesrådsfunksjoner treffe enkeltvedtak og fastsette forskrift som gravplassmyndighet etter gravplassloven, se kapittel 1. I disse tilfeller følger det av forvaltningslovens virkeområde at fellesrådet regnes som et forvaltningsorgan, og må følge forvaltningslovens regler som lov. Tilsvarende følger det av gravplassloven § 23 at arkivlova gjelder for gravplassmyndighetens oppgaver etter gravplassloven. Tilsvarende gjelder offentleglova for gravplassmyndigheten, og det følger av offentlegforskrifta at statsforvalteren er klageinstans for de vedtak gravplassmyndigheten treffer etter offentleglova. Dette vil ikke påvirkes av en endring i kirkeordningens bestemmelser om forvaltningsloven og offentleglova.

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser mv.

Lov om offentlige anskaffelser § 2 om virkeområde fastsetter at loven gjelder noen nærmere spesifiserte oppdragsgivere. I tillegg til statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, gjelder loven også for offentligrettslige organer, jf. § 2 andre ledd bokstav c. Offentligrettslige organer er definert i forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2 andre ledd:

Et offentligrettslig organ er et organ som

- a. er opprettet for å tjene allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter,
- b. er et selvstendig rettssubjekt og
- c. har tilknytning til det offentlige ved at
 1. organet hovedsakelig er finansiert av offentlige myndigheter eller andre offentligrettslige organer,
 2. organets forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers ledelsesmessige kontroll eller
 3. organet har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer.

Den aktuelle bestemmelsen gjennomfører EU-direktiv 2014/24/EU med etterfølgende endringer i norsk rett, og må derfor tolkes i tråd med EØS-rettslig metode. EU-domstolen har lagt til grunn at begrepet *offentligrettslig organ* skal tolkes vidt og formålsbestemt og i lys av anskaffelsesrettens grunnleggende prinsipper om konkurranse og gjennomsiktighet, se bl.a. C-567/15 (*LitSpecMet*) avsnitt 31. Selv om ordlyden viser til at det må være «opprettet for», tilsier praksis fra EU-domstolen at det er tilstrekkelig at organet i dag må sies å ha et bestemt formål som tjener allmenhetens behov, jf. sak C-470/99 *Universale-Bau* avsnitt 63. EU-domstolen har blant annet kommet til at begravelsesbyråvirksomhet i Østerrike, skal anses som offentligrettslig organ.

Det er ikke tvilsomt at Den norske kirke eller soknene er selvstendige rettssubjekter, eller at de i hovedsak er finansiert av offentlige myndigheter (over halvparten), eller at kirkens virksomhet ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter. Det avgjørende punktet er derfor om Den norske kirkes virksomhet i dag må sies å ha et bestemt formål som tjener allmenhetens behov. Den norske kirkes rolle som grunnlovsforankret folkekirke, med nærmere lovregulering om kirkens ordning i trossamfunnsloven, tilsier, slik Kirkerådet vurderer det, at Den norske kirke utfører oppgaver ikke bare for medlemmene, men for samfunnet, det vil si i allmennhetens interesse. For soknene som har gravplassmyndighet, er vurderingen enda tydeligere.

Kirkerådet legger derfor til grunn at Den norske kirke i dag er omfattet av virkeområdet til regelverket om offentlige anskaffelser som et offentligrettslig organ.

Det følger av forskrift om offentlige anskaffelser § 7-3 at oppdragsgivere som etter lov ikke er omfattet av offentliglova, skal gi allmennheten innsyn i vare- og tjenestekontrakter med en verdi på minst 10,4 millioner kroner ekskl. mva. og bygge- og anleggskontrakter med en verdi på minst 96 millioner kroner ekskl. mva. Reglene i offentliglova om unntak fra innsyn gjelder tilsvarende. Så lenge Den norske kirke er underlagt lov om offentlige anskaffelser, vil offentliglova derfor også gjelde for allmennhetens innsyn i dokumentene knyttet til en offentlig anskaffelse.

Regelverket om offentlige anskaffelser ligger derfor utenfor rammene av denne saken, siden dette ikke er et selvpålagt regelverk, men noe som følger av tolkningen av loven selv.

De organene som regnes som offentligrettslige organer etter anskaffelsesloven, regnes også som offentlige virksomheter etter EUs webdirektiv, som er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger. Tilsynet for universell utforming av IKT (uu-tilsynet) legger for eksempel til grunn at Den norske kirke er omfattet av bestemmelsene om offentligrettslige organer og dermed kravene til offentlig virksomhet etter forskriften.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Endring av kirkeordningen og fastsetting av egne regler for åpenhet og saksbehandling har ingen vesentlige direkte økonomiske eller administrative konsekvenser.

Det vil kreve ressurser å utvikle et nytt regelverk, men dette arbeidet kan gjøres innenfor Kirkerådets eksisterende virksomhet.

På sikt skal endringene gi en effektivisering av saksbehandlingen i kirkelige organer. Regler som er enkle, tydelige og tilpasset kirkelig virksomhet vil bidra til dette på flere måter.

Klare regler som er tydelig kommunisert skaper realistiske og relevante forventninger hos medlemmer, samarbeidspartnere, organisasjonene, media og andre aktører. Dette vil for eksempel kunne senke konfliktnivået i saker hvor eksterne forventer at kirken skal oppfylle alle krav som kan stilles til et offentlig forvaltningsorgan.

I dag må ofte saksbehandlere bruke tid på å sette seg inn i ukjente regler, og selv gjøre en innsats for å vurdere hvilke regler som er relevante og skal følges i en aktuell sak. Reglene må tolkes og tilpasses en kirkelig virkelighet før dette må forklares for de som eventuelt har interesser i saken. Med et forenklet og tilpasset regelverk vil saksbehandlere på alle nivåer lettere kunne avgjøre hvilke regler som gjelder og følge dem. I praksis vil den største effekten være at innsynssaker vil bli lettere å behandle. Når de gjelder saksbehandlingsreglene generelt vil det nok først og fremst ha en effekt i at det er tydelige føringer for hvordan store og kompliserte saker skal behandles, som for eksempel klagesaker. Dette vil redusere ressursbruken internt, og trolig redusere behovet for å anskaffe ekstern kompetanse som både er tidkrevende og kostbart.