

Innstilling 1 fra komité D

Saksdokumenter:

KM 11/26 Den norske kirkes forhold til det offentligrettslige regelverket

KM 11.1/26 Lovvedtak 119 - 2024-2025 - forvaltningsloven

KM 11/26 Den norske kirkes forhold til det offentligrettslige regelverket

Sammendrag av saksorienteringen

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 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.

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 vigslede

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 livssynsåpne 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.

Komiteens merknader

Komiteen har gjennomført komitéhøringer med Hovedorganisasjonen KA og Spir – Profesjonsforbundet for prester, diakoner, kateketer, som presenterte sine innspill til komiteens arbeid.

Komiteen legger i saksorienteringen til grunn. Komiteen har følgende merknader:

1. Komiteen vil peke på behovet for et enhetlig regelverk for saksbehandling i hele trossamfunnet. Reglene må ta hensyn til at de skal forstås og praktiseres på ulike nivåer.
2. Komiteen vil understreke viktigheten av at Den norske kirke som folkekirke er åpen og transparent i beslutningsprosesser og ivaretar rettssikkerhet for medlemmer og ansatte.
3. Reglene skal bidra til kostnadseffektivitet i saksbehandlingen i menighetsråd, fellesråd, bispedømmeråd og i Kirkerådet. Samtidig må reglene ivareta omdømmet og tilliten til Den norske kirke som en grunnlovsfestet folkekirke og må kunne bli forstått av samarbeidspartnere, som for eksempel kommunene.
4. Det må tas hensyn til arbeidet med digitalisering i Den norske kirke slik at reglene blir utformet på en digitaliseringsvennlig måte som legger til rette for dette arbeidet.
5. Komiteen har vurdert en alternativ løsning som bygger på en henvisningsteknikk. En slik løsning vil innebære at det kirkelige regelverket henviser til og gjør enkeltbestemmelser i forvaltningslov og offentleglova gjeldende for arbeidet i kirkelige organer, etter en vurdering av at bestemmelsene fortsatt passer. Komiteen vurderer at dette ikke er et hensiktsmessig alternativ å utrede, men mener det heller bør utarbeides et eget kirkelig regelverk i tråd med forslaget til vedtak.

Forslag til vedtak

- 1 1. Kirkemøtet ber Kirkerådet komme tilbake til Kirkemøtet med en regelsak med forslag til regler om
2 saksbehandling og åpenhet som skal avløse forvaltningslovens og offentleglovas anvendelse i
3 kirkelige organer. Prinsippene som ligger til grunn for det offentlige regelverket skal videreføres i
4 Den norske kirkes regler for saksbehandling og åpenhet. Reglene skal blant annet inneholde
5 bestemmelser om
6 a. formålsbestemmelse og overordnede prinsipper
7 b. regler om habilitet
8 c. taushetsplikt
9 d. krav til saksforberedelse og vedtak
10 i. veiledningsplikt
11 ii. krav til forsvarlig utredning
12 iii. krav til skriftlighet
13 iv. krav til begrunnelse
14 e. klagesaksbehandling
15 f. krav til journalføring og dokumentasjon
16 g. hovedregel om innsyn og åpenhet
17 h. unntak fra innsynsrett
18 i. delegering av oppgaver mellom kirkelige organer
19 j. gjennomføring av involveringsprosesser ved fastsettelse av kirkelig regelverk (høringer)
20
- 21 2. Kirkemøtet ber Kirkerådet vurdere om reglene om offentlige organer i arkivlova fortsatt bør
22 videreføres som internt regelverk i Den norske kirke.

.....
komitéleder

.....
saksordfører