



Referanser: KR 72/19

Arkivsak: 19/04650-16

Fjernmøter i kirkelige rådsorganer - fastsettelse av forskrift for bispedømmerådene og videre oppfølging

Sammendrag

Kirkerådet vedtok på møtet 5 – 6. desember 2019 (KR 72/19) å sende på høring til bispedømmerådene et forslag til krav om hvordan fjernmøter i bispedømmerådene skal gjennomføres. Denne saken har nå vært på høring, og det foreslås at Kirkerådet fastsetter forskriften i hovedsak i samsvar med forslaget. Kirkerådsvedtaket omfatter også oppfølging og strategi for å åpne for fjernmøter i Kirkerådet, menighetsråd og kirkelige fellesråd på permanent basis. På grunn av utviklingen siden desember foreslås det at Kirkerådet revurderer strategien. Kirkerådets arbeidsutvalg vedtok 17. mars 2020 en midlertidig forskrift om fjernmøter i kirkelige rådsorganer på grunn av Covid-19 som varer frem til 1. august 2020. Det foreslås at Kirkerådet forlenger tidshorizonten for denne forskriften.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet fastsetter i medhold av Regler om formene for bispedømmerådets virksomhet § 2 nr. 2 tredje punktum følgende regler om krav til gjennomføring av fjernmøter i bispedømmerådene:

§ 1. Beslutning om fjernmøte

Bispedømmerådet kan vedta at et ordinært bispedømmerådsmøte skal avholdes som fjernmøte. Vedtak om fjernmøte kan omfatte ett eller flere slike møter. Avgjørelse om hastefjernmøte besluttet av lederen av bispedømmerådet.

§ 2. Krav til fjernmøter

Ved fjernmøte skal alle møtedeltakerne kunne se, høre og kommunisere med hverandre. I særlige tilfeller kan bispedømmerådet fravike kravet om at alle møtedeltakerne skal kunne se hverandre.

Det skal legges til rette for avstemninger gjennom elektronisk løsning som ivaretar hensynene bak skriftlige avstemninger.

Bispedømmerådet fastsetter hvordan et fjernmøte skal gjennomføres.

§ 3. Gjennomføring av møter for åpne dører

Når møtet holdes for åpne dører, skal det være mulig for tilhørere å følge med på møtet via skjermoverføring eller på annen måte via internett. Bispedømmerådet fastsetter hvordan det skal legges til rette for overføring av møtet.

§ 4. Gjennomføring av møter for lukkede dører

Før bispedømmerådet gjennomfører fjernmøte i saker som av personvern hensyn skal lukkes for allmennheten, skal bispedømmerådet ha vurdert sårbarhet og risiko i tekniske løsninger og møtelokalitetenes egnethet.

Dersom et bispedømmerådsmedlem skal logge seg på en løsning på internett, skal vedkommende autentisere seg elektronisk i to trinn. Deltakelse i møtet skal kunne dokumenteres i etterkant ved bruker-ID og tidspunkt for deltakelsen. Det skal være mulig å lagre et opptak av møtet. Slike opptak skal slettes etter 3 måneder.

Dersom flere bispedømmerådsmedlemmer er tilstede i et lokale hvor det gjennomføres fjernmøte, skal det oppnevnes en assisterende møteleder.

§ 5. Krav til gjennomføring av hastefjernmøter

Ved hastefjernmøter har lederen av bispedømmerådet ansvar for at disse gjennomføres på en betryggende måte og for at det er mulig for tilhørere å følge med på møter som holdes for åpne dører.

§ 6. Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft når Kirkerådets direktør bestemmer.

2. Kirkerådet fremmer en sak for Kirkemøtet 2021 for å åpne for fjernmøter i Kirkerådet, menighetsråd og kirkelige fellesråd på permanent basis.

3. Kirkerådet fastsetter følgende forskrift om endring i forskrift 17. mars 2020 nr. 334 Midlertidig forskrift om fjernmøter i kirkelige organer for å begrense spredning av Covid-19:

I

§ 7 annet punktum skal lyde:
Forskriften gjelder frem til og med 1. mai 2021.

II

Forskriften trer i kraft ved kunngjøring.

Saksorientering

1. Innledning

Formålet med denne saken er tredelt. For det første foreslås det at Kirkerådet fastsetter nærmere regler om krav til gjennomføring av fjernmøter i bispedømmerådene. Dette er en oppfølging av den høringen Kirkerådet vedtok i desember. For det andre foreslås det at Kirkerådet tar en ny vurdering av hvordan adgangen til fjernmøter i Kirkerådet, menighetsråd og kirkelige fellesråd bør følges opp. Dette har nær sammenheng med den aktuelle situasjonen på grunn av Koronaviruset. For det tredje foreslås det at Kirkerådet tar stilling til eventuell forlengelse av den midlertidige forskriften om fjernmøter i kirkelige organer for å begrense spredning av Covid-19.

2. Bakgrunn

2.1 Permanente regler om krav til gjennomføring av fjernmøter i bispedømmerådene

Kirkerådet vedtok på møtet 5 – 6. desember 2019 (KR 72/19) å sende på høring til bispedømmerådene et forslag til regler om krav til gjennomføring av fjernmøter i bispedømmerådene. Saken var en oppfølging av kirkemøtevedtaket i 2019 (KM 10.2/19) som gjorde endringer i virksomhetsreglene for bispedømmerådene og som påla Kirkerådet å gi nærmere regler for fjernmøter, herunder for møter som skal lukkes for allmennheten. Det omfatter fjernmøter blant annet i tilsettingssaker, som er særlig aktuelt for bispedømmerådenes møter. Forslaget til nærmere regler ble sendt på høring 21. januar 2020. Høringsforslaget omfatter krav til fjernmøter både i tilfeller hvor det er møteoffentlighet og i saker hvor hensynet til konfidensialitet innebærer lukket møte. Både tekniske og organisatoriske tiltak er omtalt i forslaget. Høringsfristen var 1. april 2020. Det har kommet inn hørings svar fra seks bispedømmeråd. Dette er Agder og Telemark bispedømmeråd, Hamar

bispedømmeråd, Nidaros bispedømmeråd, Nord-Hålogaland bispedømmeråd, Oslo bispedømmeråd og Sør-Hålogaland bispedømmeråd.

Samtlige bispedømmeråd som har gitt uttalelse støtter i hovedsak forslaget. Det er gjennomgående at det særlig blir pekt på at tilrettelegging av tekniske løsninger må skje i regi av Kirkerådet. Det blir også pekt på et behov for opplæring. Nidaros bispedømmeråd og Oslo bispedømmeråd mener at fysiske møter bør være hovedregelen og at fjernmøter bør holdes mer unntaksvis. Sør-Hålogaland bispedømmeråd uttaler seg også til spørsmålet om fjernmøter i andre kirkelige rådsorganer og er positive til at det åpnes for dette. Nidaros bispedømmeråd ønsker å avvente erfaringer med fjernmøter før det åpnes ytterligere opp for dette på permanent basis. Oslo bispedømmeråd peker på at saker som krever omfattende diskusjoner og en lengre behandling, kan være vanskelig å gjennomføre som fjernmøte. Oslo bispedømmeråd har også konkrete endringsforslag til utforming av flere av bestemmelsene i utkastet til regler:

Til § 1 foreslår Oslo bispedømmeråd å erstatte setningen «Vedtak om fjernmøte kan omfatte ett eller flere slike møter.» med setningen «Møter i bispedømmerådet kan bare unntaksvis finne sted som fjernmøter.»

Til § 2 foreslår Oslo bispedømmeråd et tillegg til første avsnitt: «Møtet må heves dersom ikke alle medlemmer kan delta på like vilkår gjennom hele møtet og en eller flere av møtedeltakerne krever det.»

Til § 3 foreslår Oslo bispedømmeråd et tillegg: «Møtelokalene skal, så langt det er mulig, også tilrettelegges slik at tilhørere kan være tilstede i rommet.»

Til § 4 foreslår Oslo bispedømmeråd at bestemmelsene om vurdering av sårbarhet og risiko i tekniske løsninger og møtelokalitetenes egnethet også gjøres gjeldende for åpne møter, jf. § 3.

Til § 5 foreslår Oslo bispedømmeråd en tilføyelse om at det bør tilstrebes at bispedømmerådets leder bør innkalle til hastefjernmøte noen dager før aktuell møtedag.

2.2 Videre oppfølging av permanente regler for fjernmøter i øvrige kirkelige rådsorganer

Kirkerådet vedtok på møtet 5 – 6. desember 2019 (KR 72/19) å anbefale for Kirkemøtet 2020 å endre regler for Kirkerådets virksomhet på tilsvarende måte som for bispedømmerådene når det gjelder fjernmøter. Videre ble det vedtatt å avvente erfaringer med fjernmøter før det eventuelt foreslås å åpne for fjernmøter i menighetsråd og kirkelige fellesråd. Siden har utviklingen gjort det nødvendig å gjøre endringer i dette. For å legge til rette for den midlertidige forskriften om fjernmøter i kirkelige organer for å begrense spredning av Covid-19, vedtok Kirkerådets arbeidsutvalg 17. mars 2020 endringer i virksomhetsreglene for Kirkerådets

virksomhet og i virksomhetsreglene for menighetsrådets og kirkelig fellestråds virksomhet. Den midlertidige forskriften er gitt med hjemmel i de tre aktuelle virksomhetsreglene. Dette innebærer at § 2 nr. 2 i alle de tre regelverkene har en ordlyd som innebærer at Kirkerådet kan gi nærmere regler om fjernmøter, og dette har på grunn av den ekstraordinære situasjonen blitt brukt for å fastsette den midlertidige forskriften. Reglene om formene for de kirkelige rådsorganenes virksomhet eller for korthets skyld kalt virksomhetsreglene består av tre tilnærmet likelydende regelverk, og de er alle vedtatt av Kirkemøtet. Det er kirkeloven som fastsetter at det er Kirkemøtet som fastsetter nærmere regler på feltet, og dette videreføres i kirkeordningen. Dette innebærer at det normalt sett også er Kirkemøtet som skal gjøre endringer. Den ekstraordinære fremgangsmåten i dette tilfellet foranlediger en videre oppfølging overfor Kirkemøtet.

2.3 Forlengelse av varigheten for den midlertidige forskriften om fjernmøter i kirkelige organer for å begrense spredning av Covid-19

Midlertidig forskrift 17. mars 2020 nr. 334 om fjernmøter i kirkelige organer for å begrense spredning av Covid-19 gjelder frem til 1. august 2020. De generelle smitteverntiltakene i samfunnet og uvisshet om smittesituasjon fremover tilsier at det kan være behov for den midlertidige forskriften også etter 1. august.

Kirkerådet vedtok på møtet 26. mars 2020 (KR 34/20) å delegere til Kirkerådets arbeidsutvalg å treffe avgjørelse på vegne av Kirkerådet i saker som på grunn av den pågående pandemien ikke kan vente til neste ordinære møte. Selv om det er gitt en slik delegasjon har Kirkerådet nå mulighet til å ta stilling til om varigheten for den midlertidige forskriften skal forlenges.

3. Vurdering

3.1 Permanente regler om krav til gjennomføring av fjernmøter i bispedømmerådene

Høringen viser at forslaget har stor oppslutning blant de bispedømmerådene som har svart på den. Fem bispedømmeråd har ikke gitt noen tilbakemelding. Det gjennomgående er at bispedømmerådene er mest opptatt av teknisk tilrettelegging av en fellesløsning som ivaretar sikkerhetskravene. I tilknytning til dette blir også opplæring sett på som viktig. Det er rimelig å gå ut i fra at dette er synspunkter som deles også av de bispedømmerådene som ikke har svart.

Kirkepartner har satsset på møteløsningen Microsoft Teams. Dette er en internettbasert møteløsning som blir tatt stadig mer i bruk i kirken. Det er i tilknytning til denne møteløsningen også innført sikkerhetsmekanismer som to-faktor autentisering. Dette innebærer at det er etablert en fellesløsning, som kan tas i bruk av bispedømmerådene. Opplæring vil naturligvis være viktig, og det er naturlig at oppmerksomheten rettes mot denne løsningen i den videre oppfølgingen.

Det har ikke kommet vesentlige innvendinger til utformingen av forslaget til regelverk. Dette peker i retning av at reglene på en hensiktsmessig måte får frem de særlige tekniske og organisatoriske tiltakene som må ivaretas ved fjernmøter.

Merknadene fra Oslo bispedømmeråd i tilknytning til utforming av de enkelte paragrafene må vurderes. Etter en nærmere vurdering av disse foreslås det at det ikke gjøres endringer.

Når det gjelder § 1 foreslår Oslo bispedømmeråd at «Vedtak om fjernmøte kan omfatte ett eller flere slike møter» erstattes med setningen «Møter i bispedømmerådet kan bare unntaksvis finne sted som fjernmøte.» Dette ville innebære en føring fra Kirkerådets side som lett kan komme i konflikt med det overordnede regelverket vedtatt av Kirkemøtet. Regler om formene for bispedømmerådets virksomhet, som ble endret av Kirkemøtet 2019, fastsetter i § 2 nr. 2 første punktum at bispedømmerådet selv kan beslutte at et møte skal holdes som fjernmøte.

Forslaget til § 2 handler om krav til fjernmøter. Regelen må sees i sammenheng med den nevnte bestemmelsen i Regler om formene for bispedømmerådets virksomhet som er utgangspunkt for fjernmøter. Fjernmøte innebærer at en eller flere av deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre. Det er behov for en unntaksmulighet i de tilfellene hvor det er aktuelt å delta på telefon for en eller flere av møtedeltakerne. Oslo bispedømmeråd peker på at alle møtedeltakerne må kunne delta på lik linje og denne typen unntak ikke må gå utover enkelte møtedeltakere. Det må for eksempel tas hensyn til døve. Oslo bispedømmeråd foreslår derfor et tillegg til første avsnitt i § 2: «Møtet må heves dersom ikke alle medlemmer kan delta på like vilkår gjennom hele møtet og en eller flere av møtedeltakerne krever det.» Det kan være problematisk dersom ett medlem skal kunne blokkere et fjernmøte. Alternativet er at rådet må håndtere denne typen problemstillinger i hvert enkelt tilfelle, og dette vil blant annet innebære at flertallet avgjør ut i fra hensynet til forsvarlig saksbehandling.

Regler om formene for bispedømmerådets virksomhet § 3 fastsetter prinsippet om at møtene som hovedregel holdes for åpne dører. Hvordan det skal legges til rette for dette er ikke regulert, men prinsippet innebærer at møtelokalet vanligvis må være av en slik størrelse og tilrettelagt slik at tilhørere kan være tilstede i lokalet. Ved fjernmøter kan det tenkes at prinsippet ikke kan gjennomføres på denne måten. Forslaget til regelverk tar høyde for dette i § 3 gjennom krav til overføring (streaming). Også denne bestemmelsen må sees i sammenheng med regelverket som er utgangspunktet for den nærmere reguleringen. Oslo bispedømmeråd foreslår et tillegg i § 3 som presiserer at «Møtelokalene skal, så langt det er mulig, også tilrettelegges slik at tilhørere kan være tilstede i rommet.»

Fjernmøter innebærer at personopplysninger behandles via tekniske hjelpemidler. Sårbarhet og risiko må vurderes i tekniske løsninger, jf. personvernforordningen artikkel 32. Tilnærmingen skal være risikobasert, og det innebærer at taushetsbelagte opplysninger, som for eksempel i tilsettingssaker, krever ekstra årvåkenhet i forhold til øvrige saker. Forslaget til § 4 som gjelder møter for lukkede dører understreker behovet for vurdering av sårbarhet og risiko i disse tilfellene. Oslo bispedømmeråd foreslår en tydeliggjøring av at bestemmelsene om vurdering av sårbarhet og risiko i tekniske løsninger og møtelokalitetenes egnethet også gjøres gjeldende for åpne møter, jf. § 3 i regelutkastet.

Når det gjelder hastefjernmøter, foreslår Oslo bispedømmeråd en tilføyelse om at det bør tilstrebes at bispedømmerådets leder bør innkalle til hastefjernmøte noen dager før aktuell møtedag. Kirkerådets hjemmel til å gi nærmere regler om krav til gjennomføring av fjernmøter omfatter strengt tatt ikke hastefjernmøter. Når hastefjernmøter likevel er nevnt i forskriften, er dette mest for oversiktens skyld. Det bør derfor ikke gis nærmere regler knyttet til hastefjernmøter enn de føringene som er gitt av Kirkemøtet, jf. Regler om formene for bispedømmerådets virksomhet § 2 nr. 3.

Høringsforslaget legger opp til at forskriften skal tre i kraft ved kunngjøring. Vanligvis bør en forskrift inneholde en egen bestemmelse som fastsetter ikraftsetting til et bestemt tidspunkt, eventuelt at forskriften trer i kraft «straks». Etter hovedregelen i forvaltningsloven § 39 forutsettes kunngjøring i Lovdata før den kan påberopes, og dette innebærer at ikrafttredelse «ved kunngjøring» normalt sett kan være en hensiktsmessig formulering. Etter at saken ble sendt på høring, har den midlertidige forskriften om fjernmøter for kirkelige rådsorganer for å begrense spredning av Covid-19 blitt innført. Denne omfatter også bispedømmerådene. Det kan eventuelt være hensiktsmessig å fastsette tidspunkt for iverksettelse når tidspunkt for opphør av den midlertidige forskriften er nærmere avklart. I forslaget til vedtak er det derfor lagt inn en bestemmelse om at det delegeres til Kirkerådets direktør å fastsette tidspunkt for ikraftsetting.

3.2 Videre oppfølging av permanente regler for fjernmøter i øvrige kirkelige rådsorganer

Vedtaket fra Kirkerådet i desember i fjor legger opp til et videre løp for å åpne for fjernmøter i øvrige kirkelige rådsorganer. For Kirkerådets del ble det vedtatt å foreslå for Kirkemøtet 2020 at regler om formene for Kirkerådets virksomhet endres på tilsvarende måte som det på Kirkemøtet 2019 ble gjort for bispedømmerådene del. Dette ville igjen kunne åpne for at Kirkerådet fastsetter nærmere regler om krav til gjennomføring av fjernmøter som tilsvarende reglene som nå fastsettes for bispedømmerådene del. For fjernmøter i menighetsråd og kirkelige fellestråd ble det i desember bestemt å avvete erfaringer med fjernmøter. Dette må sees i

sammenheng med behovet for en større høring blant menighetsråd og fellesråd. Utviklingen etter desember gjør det nødvendig å revurdere vedtaket.

Behovet for fjernmøter har endret seg radikalt på grunn av koronasituasjonen. Dette er en midlertidig situasjon, men det har ført til at fjernmøter har bredt om seg og blitt tatt i bruk i mange sammenhenger. Dette innebærer både en økt kompetanse i bruk av fjernmøter og bedre tilrettelegging for dette gjennom tekniske løsninger. Som følge av den midlertidige situasjonen som har oppstått bør strategien for å åpne for fjernmøter i øvrige kirkelige rådsorganer på permanent basis vurderes nærmere.

I den aktuelle situasjonen på grunn av den pågående pandemien har Kirkerådets arbeidsutvalg opptrådt på vegne Kirkemøtet ved å innføre den midlertidige forskriften om fjernmøter. Dette åpner for å ha fjernmøter i menighetsråd, kirkelige fellesråd og Kirkerådet i tillegg til bispedømmerådene. Steget fra den midlertidige ordningen til en eventuell permanent ordning bør være mindre nå enn før. En mulig løsning for videre strategi vil kunne være å forberede en kirkemøtesak om fjernmøter i 2021. Da vil en kunne rekke en høringsrunde blant menighetsråd og fellesråd og dessuten kunne hente inn erfaringer med fjernmøter basert på den midlertidige forskriften.

3.3 Forlengelse av varigheten for den midlertidige forskriften om fjernmøter utover 1. august 2020

Begrunnelsen for den midlertidige forskriften om fjernmøter er smitteverntiltak som følge av den pågående pandemien. Det er usikkert hvor lenge særlige smitteverntiltak vil være aktuelt å opprettholde. Dette innebærer også at varigheten for den midlertidige forskriften må vurderes på nytt. Et alternativ vil kunne være å overlate denne vurderingen til Kirkerådets arbeidsutvalg. Et annet alternativ er at Kirkerådet forlenger varigheten av forskriften nå. I dagens situasjon er det rimelig å anta at smitteverntiltakene som begrunner forskriften også er aktuelle etter 1. august 2020. Dette innebærer at Kirkerådet bør ta stilling til forlengelse av tidshorizonten i forskriften. Den kan forlenges for eksempel til Kirkemøtet 2021. Det kunne være hensiktsmessig at den midlertidige forskriften kunne avløses av permanente regler. Begrunnelsen for den midlertidige forskriften er smitteverntiltak med kortere virkningstid, og dette må hele tiden has for øyet. Likevel foreslås en forlengelse til 1. mai 2021, slik at Kirkemøtet kan ta stilling til spørsmålet.

4. Økonomiske/administrative konsekvenser

Begrunnelsen for å åpne for fjernmøter i bispedømmerådene har vært både hensynet til klima, kostnadseffektivitet og hensynet til demokrati ved at fjernmøter kan gi mer fleksibilitet. De samme hensynene vil være aktuelle for øvrige kirkelige rådsorganer. I utgangspunktet er det potensielle gevinster ved å gjennomføre fjernmøte som et alternativ til ordinært møte. Det vil på den annen side kunne gi noe økte kostnader i form av investeringer til programvare, videokonferanseutstyr og opplæring. På grunn

av den økte bruken av fjernmøter og den bratte læringskurven som mange er inne i antas det at kostnadselementet i mange tilfeller allerede er innarbeidet mange steder. Fjernmøter vil både være fremtidsrettet og i pakt med tiden.