



Referanser:

Arkivsak: 23/03034-13

Saksdokumenter:

Forslag til instruks for Kirkerådet - rapport fra PWC
Instruks for Kirkerådets arbeid

Instruks for Kirkerådet (Kirkemøtet 2024)

Sammendrag

Kirkerådet har i dag to ulike funksjoner eller roller: Kirkerådet er utøvende organ for hele trossamfunnet Den norske kirke, samtidig som rådet fungerer som et styre i rettssubjektet Den norske kirke.

Kirkerådet foreslår at dette tydeliggjøres i en instruks for Kirkerådets arbeid. Kirkerådet foreslår også at dagens virksomhetsregler i hovedsak tas inn i instruksen. Det foreslås noen forenklinger i reglene. Som en følge av dette kan virksomhetsreglene oppheves samtidig som Kirkerådet gis myndighet til å fastsette nærmere regler for sin virksomhet.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende vedtak:

1. Instruks for Kirkerådets arbeid fastsettes.
2. Forskrift om regler for Kirkerådets virksomhet av 14. november 2021 nr. 3246 oppheves.
3. Reglene trer i kraft straks.

Saksorientering

Bakgrunn

Etter utskillingen av Den norske kirke fra staten kombinerer Kirkerådet to ulike funksjoner eller roller: Kirkerådet er utøvende organ for hele trossamfunnet Den norske kirke, samtidig som rådet fungerer som et styre i rettssubjektet Den norske kirke.

Kirkerådet har fått evaluert kontrollordningene i Den norske kirke, og PwC viser i sin evalueringsrapport at Den norske kirke i sin styringsmodell har to ulike styringslinjer, med ulik logikk. I forlengelsen av evalueringen har Kirkerådet sett grunnlag for å tydeliggjøre Kirkerådets rolle som styre for rettssubjektet Den norske kirke, sammenlignet med rollen Kirkerådet har som utøvende organ for trossamfunnet Den norske kirke.

Kirkerådet foreslår å få dette tydeliggjort gjennom en instruks for Kirkerådets arbeid.

Høringen

Som en del av evalueringen utarbeidet PwC et utkast til instruks for Kirkerådet (vedlagt). Etter behandling i Kirkerådet i september 2023 (sak KR 72/23) ble et bearbeidet forslag til instruks sendt på høring til bispedømmerådene og KA i oktober 2023. Kirkerådet foreslo i høringen at Kirkemøtet skal vedta instruksene. Det ble derfor lagt opp til at instruksene skal være på et overordnet nivå, og at Kirkerådet selv kan vedta mer praktiske, supplerende bestemmelser for virksomheten.

I høringsbrevet pekte Kirkerådet på at instruksforslaget vil ha konsekvenser for annet regelverk, men ba først og fremst om synspunkter på selve instruksforslaget og de materielle temaene som instruksene tar sikte på å regulere. Ut over temaene som ble tatt opp i instruksforslaget, var det ikke ment å gjøre endringer i annet regelverk. Høringsbrevet pekte i tillegg særlig på spørsmål om åpne eller lukkede møter i Kirkerådet og på regulering av leders rolle.

Oppsummering av hørings svarene

Forslag til instruks for Kirkerådet ble sendt på høring i oktober 2023 med høringsfrist 15. november. Det kom inn tolv høringssvar, fra ti bispedømmer samt Presteforeningen og KA.

Høringssvarene gir gjennomgående støtte til instruksens formål om å tydeliggjøre interne styringslinjer og Kirkerådets rolle i rettssubjektet. Videre er det særlig tre hovedpunkter som høringsinstansene kommenterer, og disse tilbakemeldingene er oppsummert kortfattet under.

Forholdet til øvrig regelverk

Flere av høringsinstansene gir uttrykk for at de savner en redegjørelse for hvilke konsekvenser denne instruks vil få for øvrig regelverk.

Noen påpeker også at forholdene instruks tar opp, heller burde blitt tatt inn i allerede gjeldende regelverk: Hamar bispedømmeråd «anbefaler at det i stedet for å lage en ny instruks for Kirkerådet, foretas en revisjon av Forskrift om regler for Kirkerådets virksomhet, der Kirkerådets to funksjoner kan tydeliggjøres.»

KA støtter arbeidet med å tydeliggjøre styringslinjene i rettssubjektet Den norske kirke. Når det gjelder forslaget som har vært på høring, mener KA at dette ikke er tilstrekkelig gjennomarbeidet, og at enkelte spørsmål trenger en grundigere drøfting før saken legges fram for Kirkemøtet.

Styrebegrepet

KA skriver at Kirkerådets rolle internt i rettssubjektet Den norske kirke bør bli bedre belyst og trekker blant annet frem at de mener innføringen av styrebegrepet for Kirkerådet krever grundigere drøfting. Presteforeningen skriver i sitt høringssvar at de er uenig i premisset om at Kirkerådet er et styre.

Lukkede møter

Et stort flertall av høringsinstansene støtter ikke instruksens forslag til § 11 fjerde ledd, der det heter at «saker som hovedsakelig faller inn under Kirkerådets styrefunksjon i rettssubjektet Den norske kirke, skal som hovedregel behandles i lukket møte».

Noen av svarene er tydelige på at dette ikke bør være et prinsipp, andre understreker at Kirkerådet må tilstrebe åpenhet så langt det lar seg gjøre. Oslo bispedømmeråd mener at eventuelle endringer i offentligheten på Kirkerådets møter bør komme først etter en mer helhetlig debatt om reglene for offentlighet i Den norske kirke. På den andre siden skriver Bjørgvin bispedømmeråd: «Ein støtter at rådet må kunne handsame saker som har karakter av å være styrevedtak for lukka møte, og andre saker som ope møte.»

Kirkerådets vurdering og forslag

Forholdet til annen regulering

Som gjengitt ovenfor har flere av høringsinstansene pekt på det de oppfatter som uklarhet rundt instruksens forhold til og konsekvenser for annet regelverk for Kirkerådet.

I høringen ble det gjort klart at formålet med å fastsette en instruks er å tydeliggjøre Kirkerådets allerede eksisterende rolle som styre for rettssubjektet Den norske kirke, til forskjell fra rollen Kirkerådet har som utøvende organ for trossamfunnet Den norske kirke.

Det innføres ikke noe nytt styringsorgan, eller styringsnivå. Det er heller ikke snakk om å gjøre vesentlige endringer i reglene som regulerer Kirkerådets virksomhet.

For å unngå uklarhet om hva instruksens er ment å være, og forholdet til annet regelverk foreslår Kirkerådet en endring i forhold til det som ble sendt på høring.

Kirkerådet foreslår at de fleste bestemmelsene fra den gjeldende forskriften om regler for Kirkerådets virksomhet tas inn i instruksens, og at forskriften oppheves.

Dagens virksomhetsregler inneholder en del detaljer det ikke er naturlig at Kirkemøtet fastsetter. Kirkerådet foreslår derfor at enkelte detaljerte regler overlates til Kirkerådet selv å fastsette. Det gjelder blant annet nærmere bestemmelser om gjennomføring av fjernmøter, formaliteter rundt møteinnkalling, behandling av saker som ikke er på sakslisten, og detaljer rundt budsjettbehandling. Nærmere bestemmelser om dette må selvfølgelig forholde seg til de rammene som følger av instruksens som vedtas av Kirkemøtet.

Kirkerådet har fastsatt en forskrift om krav til gjennomføring av fjernmøter i Kirkerådet. Det pågår et arbeid med å flytte kirkelig regelverk fra Lovdata, jf. sak KM 17/24, som blant annet omfatter denne forskriften. Kirkerådets arbeid med å fastsette nærmere regler for virksomheten bør derfor også omfatte de reglene som følger av forskriften om gjennomføring av fjernmøter.

Det er også foreslått noen forenklinger og redaksjonelle endringer i instruksens sammenlignet med forslaget som var på høring. Ingen av disse utgjør noen endring i hvordan Kirkerådet utøver sin virksomhet. Det er også fjernet enkelte formuleringer for å unngå dobbeltregulering og uklarheter om forholdet mellom instruksens og annet regelverk.

Vedtatte regler som ikke er påvirket av instruksforslaget, og som fortsatt vil gjelde, er for eksempel kirkeordningens bestemmelser om Kirkerådet, regler for valg av Kirkerådet og delegasjonsreglementet for Kirkerådet.

I reglene for enkelte andre organer er det vist til virksomhetsreglene for Kirkerådet når det gjelder saksbehandling. Det må legges til grunn at disse henvisningene etter endringene må tolkes slik at de viser til tilsvarende bestemmelser i instruksens for Kirkerådets arbeid.

Kirkerådets ulike roller

Det er ikke mulig eller ønskelig å skille Kirkerådets to roller eller funksjoner fullstendig fra hverandre. I mange tilfeller vil en sak involvere både trossamfunnet og rettssubjektet Den norske kirke. Det må Kirkerådet fortsatt forholde seg til som i dag. Det er likevel en del saker og sakstyper hvor de to styringsrollene skiller seg tydeligere fra hverandre, og det vil være nyttig for Kirkerådet å være bevisst på disse tilfellene, og de ulike tilnærmingene som er hensiktsmessig avhengig av sakstype. Det er dette instruksens skal prøve å tydeliggjøre og legge noen føringer for.

Begrepet styre er ikke fullstendig dekkende for Kirkerådets rolle, men er benyttet i det videre for å skille rollene tydeligere fra hverandre. Det er også et moment at Kirkerådet etter for eksempel regnskapsloven har et formelt styreansvar.

Åpne eller lukkede møter

Spørsmålet om åpne eller lukkede møter er kommentert i de fleste høringssvarene. Kirkerådet foreslo at bestemmelsene som gjelder åpne og lukkede møter i Kirkerådet, bør endres og tilpasses de to og ulike hovedrollene Kirkerådet har. PwC har vist til at styrebehandling i lukket møte er vanlig både i privat og offentlig sektor, og til at virksomheten er tjent med et styre som kan snakke fritt og bli informert på et nivå som ikke hører hjemme i offentligheten. Dette kan gjelde personsensitiv informasjon eller informasjon om risiko, økonomiske disposisjoner e.l.

Dette tilsier – slik Kirkerådet ser det – at de sakene som etter sin art i hovedsak faller inn under Kirkerådets funksjon som styre for rettssubjektet Den norske kirke, som hovedregel bør behandles i lukket møte. Saker som hovedsakelig faller inn under Kirkerådets funksjon som utøvende organ i trossamfunnet, skal derimot som i dag behandles i åpne møter. Det er foreslått å presisere at personalsaker og saker hvor taushetsplikt tilsier det, fortsatt skal behandles for lukkede dører.

Kirkerådet vil understreke at det – uavhengig av utgangspunktene – må gjøres en vurdering i den enkelte saken. Det er opp til Kirkerådet selv å ta avgjørelse om åpent eller lukke møte fra sak til sak. Kirkerådet kan fritt bestemme at saker som først og fremst angår rollen som styre i rettssubjektet, skal behandles i åpent møte dersom det er ønskelig.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Forslaget er en tydeliggjøring av Kirkerådets eksisterende roller og ansvar og i hovedsak en videreføring av dagens virksomhetsregler. Forslaget har ingen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.