

Kirkerådet

post.kirkeradet@kirken.no.

[Vår dato: 9. des. 2020

[Vår ref.:

[Saksbehandler: ød

KAs hørings svar - endringer i kirkeordningen og enkelte andre regler

Vi viser til Kirkerådets høringsnotat av 24 sep. 2020 med forslag til endringer i kirkeordningen (KO) og enkelte andre regler. KAs styre behandlet saken på sitt møte 8. desember, og vedtok følgende uttalelse:

KA vil kommentere de utsendte forslag til endringer i kirkeordningen, men vil også foreslå at det gjøres enkelte ytterligere endringer i kirkeordningen. Konkret gjelder dette utformingen av kirkeordningens § 42.

Vi har følgende kommentarer til de 8 ulike temaene i denne høringen:

1. Vedr. fjerning av tillegget i § 8 i kirkeordningen

KA støtter forslaget til endring i KO § 8 under forutsetning av at gjeldende praksis mht. forutgående involvering av lokalkirkelige organer og kommuner videreføres.

2. Virkningen av brudd på kirkeordningens bestemmelse om forvaltningsmessig taushetsplikt

Forslaget innebærer at valgt rådsmedlem må fratre dette vervet hvis rådet mener han/hun har brutt bestemmelsene om forvaltningsmessig taushetsplikt i forvaltningsloven. Kirkerådet begrunner forslaget bl.a. med at det ikke lenger er lovbestemt at forvaltningsloven skal gjelde for kirkelige organer, noe som bl.a. innebærer at brudd på forvaltningsmessig taushetsplikt ikke lenger vil kunne straffes i medhold av straffeloven §§ 209 og 210.

KA er enig i behovet for å understreke alvoret når rådsmedlemmer bryter taushetsplikten for informasjon de får som rådsmedlemmer. KA vil likevel fraråde at Kirkemøtet i 2021 vedtar en slik bestemmelse på grunnlag av det høringsnotatet som nå foreligger. Vi mener denne saken reiser flere prinsipielle spørsmål om bl.a. hvordan Den norske kirke skal håndheve brudd på eget regelverk som ikke er tilstrekkelig drøftet i høringsnotatet. Vi vil her peke på følgende forhold:

- a. Høringsdokumentet legger til grunn at selv om det ikke lenger er lovbestemt at Den norske kirke er omfattet av forvaltningsloven, så vil denne loven «gjelde for kirkelige organer som følge av at Kirkemøtet har fastsatt det i kirkeordningen § 42 første ledd» (høringsnotatet s.3)

KA oppfatter dette som en upresis gjengivelse av den rettslige situasjon som vil inntre fra 1.1.21 og viser til Prop. 130 L (2018–2019) der departementet skriver:

«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 offentleglova. 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.»

Utformingen av § 42 i kirkeordningen bør etter KAs oppfatning endres i lys av de presiseringer som her er gjort fra departementets side. 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. Disse spørsmålene bør etter vår vurdering utredes bredere før behandling på Kirkemøtet.

- b. Det er en lang tradisjon i Norge for at det er sterk beskyttelse mot at folkevalgte representanter skal kunne suspenderes fra sine verv.. Ombudsplikten er dypt demokratisk forankret. Den norske kirkes nye status gjennom trossamfunnsloven fra 2021 gir samtidig grunnlag for at det kan fastsettes andre ordninger for suspensjon enn det som gjelder offentlig virksomhet. Forslaget til ny bestemmelse i kirkeordningen § 10 om uttreden av rådet innebærer forslag om en ny praksis, da grunnlaget for uttreden ikke baserer seg på siktelse eller tiltale for bestemte lovbrudd, men på påstand om brudd på trossamfunnets eget regelverk.
- c. Forslaget reiser etter vår vurdering flere grunnleggende spørsmål både knyttet til både hva som skal være grunnlaget for suspensjon, beviskrav for suspensjon, hvem som kan vedta suspensjon av rådsmedlemmer, og hvilken prosess for bevisvurdering som forutsettes. Vi deler vurderingen av at brudd på taushetsplikt er et alvorlig brudd på tilliten, men finner ikke at høringsnotatet gir en tilstrekkelig prinsipiell basis for den konklusjon som foreslås. Det er f.eks. utfordrende at rådsorganene skal kunne gjøre vedtak om uttreden på grunnlag av det rettslige begrepet «sannsynlighetsovervekt». Vi viser het til at det er strengere beviskrav når noen skal dømmes for brudd på forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt i det ordinære rettsvesenet.

Vi anbefaler derfor at spørsmålet om sanksjoner og uttreden for kirkelige rådsmedlemmer må gis en bredere og mer prinsipiell vurdering. Forslaget innebærer at bestemmelsen gjelder menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkerådet, det bør vurderes tilsvarende bestemmelse for fellesrådets virksomhet, da dette er et organ som i stor grad får tilgang til

informasjon som omfattes av bestemmelser om taushetsplikt. En slik utredning bør også vurdere bl.a. grunnlaget for vedtak om uttreden for kommunalt valgt medlem i fellesråd og for prester som utpekt som medlem i menighetsråd og kirkelig fellesråd.

Vi vil også peke på at bestemmelsene i § 33 i kirkeordningen om klagenemndas oppgaver i utgangspunktet regulerer forhold internt i rettssubjektet Den norske kirke. Forslaget som nå fremmes innebærer at klagenemnda vil få et utvidet mandat i saksforhold som angår valgte medlemmer i soknets organer. Det aktualiserer bl.a. spørsmål knyttet til hvorvidt det vil foreligge nødvendig behandlingsgrunnlag for utlevering av sensitive personopplysninger. Vi viser her til en avgjørelse i 2020 fra forvaltningsretten i Stockholm som kan ha relevans for dette spørsmålet, og ber om at disse spørsmålene også må vurderes grundigere.

For å øke bevisstheten om rådsmedlemmers taushetsplikt, vil KA uansett anbefale at det innføres som rutine at rådsmedlemmer i Den norske kirke signerer en taushetserklæring

3. Virkningen av brudd på trossamfunnsloven § 6

Forslaget innebærer at Kirkerådet vil kunne treffe vedtak om midlertidig suspensjon, samt evt. å frata rådsmedlemmer sitt verv hvis det kan legges til grunn at et rådsmedlem i tilknytning til vervet har brutt trossamfunnsloven § 6. Denne bestemmelsen i den nye trossamfunnsloven gir staten adgang til å nekte eller avkorte tilskudd til trossamfunn dersom tros- eller livssynssamfunnet, eller enkeltpersoner som opptrer på vegne av samfunnet, utøver vold eller tvang, fremsetter trusler, krenker barns rettigheter, bryter lovbestemte diskrimineringsforbud eller på andre måter alvorlig krenker andres rettigheter og friheter. Tilskudd kan også nektes eller avkortes dersom samfunnet oppfordrer eller gir støtte til krenkelser som er nevnt i dette leddet.

I lovproposisjonen til Stortinget og i departementets høringsnotat om forskrifter til trossamfunnsloven gis det en omfattende drøfting av de mange dilemmaer som er knyttet til en bestemmelse om å nekte eller avkorte tilskuddet til trossamfunn basert på alvorlige og kritikkverdige forhold i trossamfunnet. Bestemmelsen er særlig krevende fordi det åpnes for at tilskudd kan nektes eller avkortes selv om det ikke foreligger dom i en straffesak. Regjeringen understreker derfor at det vil være knyttet skjønn til disse avgjørelsene, og at de må etableres en praksis som avveier flere hensyn. Regjeringen skriver bl.a.

«Bestemmelsen gir grunnlag for at tilskudd kan nektes. Det innebærer at forvaltningen må vurdere konkret om tilskudd skal nektes når det foreligger forhold som nevnt i § 6, herunder om tildeling av tilskudd etter en helhetsvurdering vil fremstå som urimelig.»

I departementets høringsnotat om forskriften til trossamfunnsloven drøftes mange av de mange avveininger som kreves i praktiseringen av denne bestemmelsen. De skriver bla.:

«Det fordrer forutsigbare prosessuelle regler, og noen presiseringer av anvendelsen av grunnlaget for å nekte tilskudd, slik at bestemmelsen blir anvendelig. Det overordnede formålet er å finne en rimelig avveining mellom hensynet til tros- og livssynssamfunnenes tros- og livssynsfrihet og hensynet til andres rettigheter og friheter.»

Ny praksis i Den norske kirke

Det vil representere en helt ny praksis i Den norske kirke at et kirkelig organ kan frata ett eller flere rådsmedlemmer sitt demokratisk valgte tillitsverv på bakgrunn av en skjønnsmessig vurdering av forhold knyttet til bl.a. vold, trusler, diskriminering og

krenking av rettigheter. KA vil peke på at det også i dette forslaget foreslås etablert et svært inngripende tiltak i et kirkedemokrati, og bestemmelsen angår saksfelt der det skal bedømmes forhold som både rettslig, faglig og teologisk er krevende og omstridt. I tillegg innebærer forslaget at et organ for rettssubjektet Den norske kirke skal kunne frata en person et verv som er gitt vedkommende gjennom lokalt valg

Også her mener vi at høringsnotatet fra Kirkerådet inneholder en for begrenset drøfting av de dilemmaer som denne saken reiser. Rådsmedlemmenes rettssikkerhet eller de demokratiske utfordringene blir ikke verken påpekt eller problematisert. Vi savner også en omtale av hvilke spørsmål som må håndteres i den situasjonen som oppstår hvis et flertall eller et samlet råd har brutt trossamfunnsloven § 6.

Det framgår heller ikke tydelig i hvilke situasjoner Kirkerådet skal kunne anvende denne bestemmelsen. Er det kun i de tilfeller/saker der tilsynsmyndigheten vurderer det som aktuelt å nekte eller avkorte tilskuddet til Den norske kirke at bestemmelsen kan komme til anvendelse? Eller vil Kirkerådet kunne vurdere å frata vervet for rådsmedlemmer der de selv på eget grunnlag mener at det har vært tilfeller/saker som bryter med de alvorlige forhold som omtales i § 6 i trossamfunnsloven, uavhengig av om forholdet gir grunnlag for reaksjon fra tilsynsorganet for trossamfunnsloven?

Utsettelse til 2022

KA vil ikke avvise grunnlaget for en bestemmelse som gir grunnlag for å frata vervet for rådsmedlemmer som i tilknytning til vervet har brutt § 6 i trossamfunnsloven. Saken reiser imidlertid flere prinsipielle og rettslige spørsmål som i for liten grad blir drøftet. Vi anbefaler derfor at behandlingen av § 10 nytt femte ledd, i likhet med forslaget til nytt fjerde ledd, utsettes til de aktuelle spørsmål er gitt en bredere og mer prinsipiell vurdering. En slik utredning bør søke å avklare mer utfyllende om grunnlaget for - og prosedyrer - hvis det skulle oppstå en sak om å nekte eller avkorte tilskuddet til Den norske kirke. Det bør også avklares om kommuner kan nekte eller avkorte tilskuddet til kirkelig fellesråd på grunnlag av § 6 i trossamfunnsloven, eller om det kun er staten som kan ramme statstilskuddet til Den norske kirke. Det bør også utredes om vedkommende som har brutt bestemmelsene i trossamfunnsloven og forårsaker kutt i tilskudd skal kunne bli erstatningsansvarlig ovenfor Den norske kirke.

4. Fjerning av bestemmelsene i kirkeordningen om Kirkemøtets myndighet til å gi økonomiregler for soknets organer

KA er enig i forslaget.

5. Ombygging og utvidelse av kirker – klageordning og saksbehandlingsregler

Forslaget i høringsdokumentet innebærer endringer i femte ledd i § 23 i kirkeordningen om ombygging og utvidelse av kirker. Kirkerådet foreslås som klageorgan for biskopens vedtak i slike saker. Det legges for øvrig opp til at det vil være Kirkerådet selv som fastsetter regler for saksbehandling i klagesaker.

KA støtter i hovedsak dette forslaget, vi har likevel noen merknader:

- Forslaget innebærer at det vises direkte til bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. KA viser her til pkt. 2 over der vi peker på behovet for en nærmere gjennomgang av § 42 i kirkeordningen.
- KA støtter Kirkerådets motforestillinger til at Den norske kirkes klagenemd blir klageorgan i saker vedr. ombygging og utvidelse av kirker.
- I høringsnotatet sier Kirkerådet at det kan være uheldig hvis biskopene kommer i et underordnet forhold i forhold til Kirkerådet. KA anerkjenner biskopenes relative selvstendighet i utøvelse av tilsynsoppgaver. KA kan imidlertid vanskelig se motforestillingene til en organisatorisk linje fra Kirkerådet til biskopene i saker der biskopene er gitt forvaltningsmyndighet som godkjenningsorgan på grunnlag av vedtak i Kirkemøtet. Både i biskopenes rolle som regional leder av prestedtjenesten og når de utøver bestemte forvaltningsoppgaver på oppdrag fra Kirkemøtet er det både nødvendig og ryddig at biskopens tjenesteutførelse gis en organisasjonsmessig plassering under Kirkerådet. Det vil være i samsvar med forståelsen av Kirkerådet som utøvende organ for Kirkemøtet mellom Kirkemøtets samlinger.
- Vi viser til KAs høringsuttalelse til departementets forslag til forskrift til trossamfunnsloven om forvaltning av kirkebygg. Vi kommenterte der departementets forutsetning om at det bør tilstrebes enighet mellom Riksantikvaren og kirkelige myndigheter i saker om godkjenning av tiltak på listeførte kirker. KA anbefalte at departementet presiserer forståelsen av Riksantikvarens rolle når det avgis en faglig uttalelse om tiltak på listeførte kirker. For å sikre biskopenes selvstendige ansvar for å avveie ulike interesser og gjøre et vedtak som balanserer flere hensyn, foreslo vi at Riksantikvaren gis anledning til å påklage biskopens avgjørelse. Da vil Kirkerådet få en mer overordnet rolle i å avveie ulike interesser i saker der det eventuelt oppstår uenighet mellom kirkelige og antikvariske instanser.

6. Reglene om innmelding og utmelding – endring av reglenes rettslige status samt tillegg om registrering og avregistrering av tilhørige

KA har ingen merknader til Kirkerådets forslag til regler om innmelding og utmelding

7. Oppheving av reglement for Bispemøtet

KA har ingen merknader til Kirkerådets forslag om oppheving av reglement for Bispemøtet. Vi vil samtidig bemerke at gjeldende tjenesteordning for biskop legger myndigheten til å fastsette visitasreglement til Bispemøtet. KA vil anbefale at regler for biskopenes tjeneste som direkte berører andre kirkelige organer bør vedtas av enten Kirkemøtet eller Kirkerådet.

8. Endring i regler for bruk av liturgiske klær – forenkling av godkjenningsordning for stolaer

KA har ingen merknader til Kirkerådets forslag om endring av regler for bruk av liturgiske klær. Denne saken har bl.a. en god drøfting av forholdet mellom biskopens tilsyn og



fastsettelse av kirkelig regelverk og veiledninger som KA synes virker ryddig og avklarende.

Vennlig hilsen

KA

Øystein Dahle

Direktør – Avdeling for sektorpolitikk og styring