



Høring – forslag til endring i regler om formene for bispedømmerådets virksomhet

Høringsnotat 28. januar 2019

Innledning

På bakgrunn av et forslag fra sju medlemmer av Kirkemøtet, vedtok Kirkerådet å sende et forslag til endring i regler 15. november 1996 nr. 1454 om formene for bispedømmerådets virksomhet på høring med sikte på behandling i Kirkemøtet 2019.

For å rekke behandling i Kirkerådets møte 11.–12. mars 2019 er høringsfristen satt til 1. mars 2019. Det innebærer at Kirkerådet har vedtatt å fravike utredningsinstruksens krav til høringsperiode på minimum seks uker.

Bakgrunnen for forslaget

De sju kirkemøtemedlemmene, Kari Karstensen, Gro Malmbekk, Margareth Ranberg, Ola Smeplass, Reimar Brun, Kristine Fostervold og Ann-Helen Fjeldstad Jusnes, foreslo at det bør åpnes for å gjennomføre møter i bispedømmerådet med alternativ møteform, som videokonferanse eller Skype-møter.

Forslagsstillerne la vekt på følgende i sin begrunnelse for forslaget:

«1. Klima

De fleste bispedømmene er store i utstrekning, noe som innebærer at mange av medlemmene i bispedømmerådene er avhengig av fly eller privatbil for å reise til møtene. Kirken må vise med handling at vi endrer vaner og tar i bruk ny teknologi for å redusere karbonavtrykket.

2. Kostnadseffektivitet

I flere av bispedømmene er det betydelige kostnader knyttet til avvikling av møter. En regelendring åpner for at det enkelte bispedømmeråd står friere til å prioritere kostnader til møter opp mot andre oppgaver.

3. Demokrati

Det er et mål at flere skal ha en reell mulighet til å delta i det kirkelige demokratiet. I dag kan lang reisetid til møtestedene innebære at særlig folk med arbeids- og familieforpliktelser sier nei til å påta seg verv. En endring i reglene vil også gjøre det enklere for unge under utdanning å ta aktivt del i

bispedømmerådets arbeid, selv om de flytter hjemmefra og eventuelt også ut av bispedømmet.»

Forslagsstillerne foreslo følgende formulering i ny § 2 nr. 2:

Bispedømmerådet kan bestemme at inntil halvparten av møtene kan foregå uten at medlemmene er fysisk samlet. Ved slikt møte skal alle møtedeltakere kunne høre og kommunisere med hverandre.

Kirkerådet drøftet 24.–25. januar 2019 forslaget, og vedtok å sende saken på høring.

Forholdet til andre regler

Kirkemøtet har valgt i hovedsak å fastsette like bestemmelser i både regler 15. november 1996 nr. 1454 om formene for bispedømmerådets virksomhet, regler 15. november 1996 nr. 1452 om formene for menighetsrådets og kirkelig fellesråds virksomhet og regler 14. november 1997 nr. 1541 for Kirkerådets virksomhet.

I dag har disse har tilnærmet likelydende bestemmelser om møteprinsippet, her eksemplifisert med bestemmelsene i regler om formene for bispedømmerådets virksomhet:

§ 2. Møteprinsippet

1. Bispedømmerådet treffer sine vedtak i møte.
2. Når et vedtak endelig avgjøres av et annet organ enn bispedømmerådet, kan lederen beslutte saken tatt opp i fjernmøte eller ved skriftlig saksbehandling. Dette kan likevel bare gjøres når det er påkrevd å treffe vedtak i saken før neste møte, og det enten ikke er tid til å kalle sammen til ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at dette må anses nødvendig. Ved behandling av personalsaker og saker med opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, kan fjernmøte ikke benyttes.

I denne omgang vurderes det kun å foreta en endring i regler om formene for bispedømmerådets virksomhet.

Forholdet til kommuneloven og endringer i denne

Regler 15. november 1996 nr. 1454 om formene for bispedømmerådets virksomhet bygger på saksbehandlingsreglene i kommuneloven. Den nye kommuneloven av 2018 vil delvis tre i kraft høsten 2019 og delvis 1. januar 2020. Kommunelovutvalget tok i NOU 2016: 4 til orde for en utvidet utgang for bruk av fjernmøter. Dette ble fulgt opp av departementet og senere Stortinget. Departementet uttalte følgende i Prop. 46 L (2017–2018) side 159:

I likhet med utvalget og en rekke høringsinstanser, mener departementet det er gode grunner for at folkevalgte organer i større grad enn i dag vil ha

fjernmøter. Dagens teknologi gir gode og sikre løsninger for å gjennomføre møter hvor alle kan se og høre hverandre. Å åpne for fjernmøter innebærer også at enkelte folkevalgte som har lang reisevei, eller av ulike årsaker ikke har anledning til reise til møtelokalet, likevel kan delta på møtet. Forslaget vil derfor kunne bidra til å redusere forfallet blant de faste medlemmene.

Departementet har vurdert om det er for strengt å skjerpe reglene slik at ingen lukkede møter skal kunne behandles som fjernmøter, slik utvalget foreslår. Hensynene bak forslaget om å hindre spredning av opplysninger, som utvalget synes å ha lagt vekt på, gjør seg mest gjeldende når opplysninger er taushetsbelagte eller gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold. Derfor skal slike møter, hvor det er plikt til å lukke møtet, ikke kunne avholdes som fjernmøter. Kommunene og de folkevalgte har en plikt til å hindre spredning av denne typen opplysninger, og dette taler for strenge regler i saker med slike opplysninger.

Skadepotensialet må imidlertid anses lavere for dokumenter knyttet til det offentliges forhandlingsposisjon eller om andre ikke-taushetsbelagte opplysninger mot formodning skulle komme ut, enn om uvedkommende får tilgang til taushetsbelagte opplysninger om en persons helsetilstand. Dette er også typer opplysninger hvor det ikke er plikt til å lukke møtet. Departementet mener at faren for at uvedkommende får tilgang til slike opplysninger fordi de behandles i et lukket fjernmøte, sammenholdt med konsekvensene dersom de kommer til offentligheten, ikke veier opp for ulempene det kan medføre at man ikke kan ha fjernmøter om slike saker. Dette taler for at saker som lukkes etter § 11-5 tredje ledd bokstav b, på grunn av tungtveiende offentlige interesser og hjemmel i offentlighetsloven, bør kunne holdes som fjernmøter.

Departementet legger til grunn at de folkevalgte ikke vil drøfte slike saker på en måte som gjør at andre mennesker kan overvære samtalen. Når de folkevalgte får tilgang til slike opplysninger i dokumenter i en sak, bør de også kunne være trygge på at uvedkommende ikke får tilgang til opplysningene når en sak for eksempel drøftes på videolink i et lukket rom. Dersom det skal være aktuelt med fjernmøter i lukkede møter, må kommunene også sørge for at det er mulig å kontrollere hvem som har tilgang til forhandlingene, for eksempel ved at det er sikre påloggingsmuligheter.

Fjernmøter i lukkede møter etter § 11-5 tredje ledd bokstav b bør unngås, men departementet vil ikke lovfeste et forbud mot denne typen saksbehandling så lenge kommunene sørger for tiltak som sikrer at ikke uvedkommende har tilgang til forhandlingene.

(...)

På samme måte som for møter i andre folkevalgte organer, gjelder alle de andre saksbehandlingsreglene i kapittel 11 for fjernmøter, herunder møteoffentlighet og kunngjøringsplikt.

På denne bakgrunn, vedtok Stortinget følgende nye lovbestemmelse om fjernmøter:

§ 11-7. Fjernmøter

Kommunestyret og fylkestinget kan selv beslutte at folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte.

Fjernmøte innebærer at deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre. Kravene som ellers gjelder for møter, gjelder også for fjernmøter.

Et møte som skal lukkes etter § 11-5 andre ledd, kan ikke holdes som fjernmøte.

Departementet kan gi forskrift om krav til gjennomføring av fjernmøter, unntak fra kravet i andre ledd om at møtedeltakerne skal se hverandre og unntak fra tredje ledd.

Dersom en skal gå inn for å åpne for en utvidet adgang til bruk av fjernmøte, legger Kirkerådet til grunn at det vil være naturlig å ta utgangspunkt i denne bestemmelsen.

Om taushetsbelagte saker og fjernmøte

Den nye kommuneloven slår fast at et møte som skal lukkes når det behandler en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold samt en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, ikke kan holdes som fjernmøte. Kirkerådet legger til grunn at det samme vil måtte gjelde for rådsorganer i Den norske kirke. For bispedømmerådene del innebærer det at de antageligvis ikke vil kunne avholde fjernmøte når de behandler tilsettingssaker.

I og med at bispedømmerådene behandler mange personalsaker, vil det derfor være begrenset hvor mye nytte en kan få ut av å avholde færre møter fysisk.

Om skriftlig saksbehandling

Etter gjeldende regler kan lederen beslutte en sak tatt opp til skriftlig behandling når et vedtak endelig avgjøres av et annet organ enn bispedømmerådet, men kun når det er påkrevd å treffe vedtak i saken før neste møte, og det enten ikke er tid til å kalle sammen til ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at dette må anses nødvendig.

Forslagsstillerne uttalte «En slik endring vil antakelig føre til mindre behov for en unntaksbestemmelse om skriftlig saksbehandling, slik at denne delen av punktet kan utgå».

Det kan imidlertid tenkes eksempler på at det kan være ønskelig å ha den fleksibiliteten bestemmelse om skriftlig saksbehandling åpner for.

Kirkerådet foreslår derfor å videreføre regler om skriftlig saksbehandling i hastesaker, som bygger på den nye kommuneloven § 11-8 annet til fjerde ledd. Disse bestemmelsene som lyder som følger:

Lederen av et folkevalgt organ kan beslutte å behandle en sak skriftlig eller i hastefjernmøte hvis det er påkrevd å få avgjort en sak før neste møte, og det enten ikke er tid til å holde et ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at et ekstraordinært møte anses som nødvendig.

Ved hastefjernmøte etter andre ledd kan medlemmene kalles inn til møtet med kortere frist enn etter ordinære regler. Hvis 1/3 av organets medlemmer krever det, skal saken utsettes til det kan holdes et ordinært møte.

Når en sak skal behandles skriftlig etter andre ledd, skal sakens dokumenter med forslag til vedtak sendes samtidig til alle organets medlemmer. Forslaget anses som vedtatt hvis samtlige medlemmer slutter seg til det framlagte forslaget, og til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling.

Som det fremgår ovenfor er det også en åpning for å gjennomføre et hastefjernmøte etter nærmere regler, noe som delvis svarer til dagens § 2 nr. 2.

Bestemmelsen i den nye kommuneloven § 11-8 første ledd svarer delvis til kirkeloven § 8 første ledd, jf. § 23 femte ledd, og er derfor ikke nødvendig å regulere i virksomhetsreglene.

Kirkerådets vurdering

Kirkerådet vurderer å fremme et forslag til Kirkemøtet som åpner for en utvidet adgang til å gjennomføre fjernmøter, men har ikke tatt endelig stilling til forslaget.

Både argumentene fra forslagsstillerne og argumentene i kommunelovens forarbeider peker i retning av at det også for bispedømmerådene del vil kunne være hensiktsmessig å utvide adgangen til å gjennomføre fjernmøter.

Hovedregelen etter § 2 nr. 1 er at bispedømmerådet treffer sine vedtak i møte, det vil si i et fysisk møte. Forslaget til en ny § 2 nr. 2 åpner for at bispedømmerådet selv kan gjøre unntak fra hovedregelen.

Det kan hevdes at bispedømmerådene selv er nærmest til å vurdere fordeler og ulemper ved fjernmøter opp mot hverandre. Forslaget åpner for at bispedømmerådet selv kan vedta å gjennomføre et fjernmøte i det konkrete tilfellet. Det innebærer med andre ord at bispedømmerådet selv i forbindelse med fastsettelse av møteplanen også bestemmer at et eller flere konkrete møter skal avholdes som fjernmøte.

At bispedømmerådet *selv* skal fatte vedtak om dette innebærer at en avgjørelse om å gjennomføre et ordinært møte som fjernmøte ikke kan delegeres til lederen av rådet eller andre, men må vedtas av bispedømmerådet selv.

Et fjernmøte er definert som et møte hvor deltakerne ikke sitter i samme lokale, men de skal likevel via tekniske hjelpemidler kunne se, høre og kommunisere med hverandre. Kommunikasjonen skal således foregå i sanntid, det vi si i virkelig tid uten nevneverdig tidsforsinkelse (videokonferanse).

Forslaget viderefører samtidig en mulighet for å avgjøre hastesaker gjennom hastefjernmøte eller skriftlig saksbehandling. Disse bestemmelsene viderefører et stykke på vei bestemmelsene i dagens regler § 2 nr. 2, med en betydelig omskrivning. Bestemmelsen må likevel ses i sammenheng med at bispedømmerådet også kan delegere avgjørelsesmyndighet i hastesaker til lederen, et arbeidsutvalg eller til organets daglige leder, jf. kirkeloven § 8 første ledd, jf. § 23 femte ledd, og regler om formene for bispedømmerådets virksomhet § 10 nr. 2.

I utgangspunktet legger Kirkerådet til grunn at en naturlig ikrafttredelsesdato kan være 1. januar 2020, tidspunktet for når de nyvalgte bispedømmerådene trer i funksjon. Kirkerådet ber imidlertid høringsinstansene vurdere om bestemmelsen bør tre i kraft tidligere, for eksempel 1. juli 2019.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget handler om å fremme en hjemmel som åpner opp for at bispedømmerådet selv kan vedta at et møte skal gjennomføres som fjernmøte. Et vedtak om en hjemmel vil i seg selv ikke medføre økonomiske og administrative konsekvenser, det er det bispedømmerådets vedtak om at et møte skal gjennomføres som fjernmøte som vil medføre. Det forutsettes at bispedømmerådet foretar en vurdering av dette før det fatter vedtak om fjernmøte.

Dersom det gjennomføres fjernmøter, må bispedømmerådet sikre en tilfredsstillende teknisk løsning som sikrer at medlemmene i møtet kan se, høre og kommunisere med hverandre. Det vil kunne medføre økonomiske konsekvenser, avhengig av hva slags teknologiske nivå som blir vurdert som tilfredsstillende.

Siden de fleste møter i bispedømmerådet behandler personalsaker eller andre saker som er underlagt taushetsplikt, vil betydningen av denne hjemmelen antakelig ikke medføre noen stor reduksjon i antallet møter.

Forslag til endringer

Følgende forslag til endringer vurderes foreslått for Kirkemøtet:

I

I regler 15. november 1996 nr. 1454 om formene for bispedømmerådets virksomhet gjøres følgende endringer [markert i kursiv]:

§ 2. Møteprinsippet

1. Bispedømmerådet treffer sine vedtak i møte.

2. *Bispedømmerådet kan selv beslutte at møte skal holdes som fjernmøte. Fjernmøte innebærer at deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre. Kravene som ellers gjelder for møter, gjelder også for fjernmøter. Et møte som skal lukkes etter § 3 annet punktum, kan ikke holdes som fjernmøte.*

3. *Lederen av bispedømmerådet kan beslutte å behandle en sak skriftlig eller i hastefjernmøte hvis det er påkrevd å få avgjort en sak før neste møte, og det enten ikke er tid til å holde et ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at et ekstraordinært møte anses som nødvendig. Ved hastefjernmøte kan medlemmene kalles inn til møtet med kortere frist enn etter ordinære regler. Hvis 1/3 av organets medlemmer krever det, skal saken utsettes til det kan holdes et ordinært møte. Når en sak skal behandles skriftlig, skal sakens dokumenter med forslag til vedtak sendes samtidig til alle organets medlemmer. Forslaget anses som vedtatt hvis samtlige medlemmer slutter seg til det fremlagte forslaget, og til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling.*

Nåværende § 2 nr. 3 blir ny § 2 nr. 4.

II

Endringene trer i kraft fra 1. januar 2020.