



Referanser:

Arkivsak: 18/05759-2

Saksdokumenter:

KR 16.1/19 Melding av sak til Kirkemøtet 2019

Melding av ny sak til Kirkemøtet: Forslag til endring i regler om formene for bispedømmerådets virksomhet

Sammendrag

Sju medlemmer av Kirkemøtet har i e-post til Kirkerådet, datert 19. desember 2018, meldt sak til Kirkemøtet om endring i regler 15. november 1996 nr. 1454 om formene for bispedømmerådets virksomhet. Kirkemøtemedlemmene foreslår at det bør åpnes for å gjennomføre møter i bispedømmerådet med alternativ møteform, som videokonferanse eller Skype-møter.

Medlemmer av Kirkemøtet kan i henhold til Kirkemøtets forretningsorden melde saker til Kirkemøtet, jf. § 2-1. Kirkerådet avgjør hvilke saker som skal fremmes og settes på sakslisten. Kirkerådet skal redegjøre for saker som er meldt til behandling, men som ikke er satt opp på sakslisten, jf. § 2-3. Kirkemøtet godkjenner selv sakslisten.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å fatte følgende vedtak:

Kirkemøtet fastsetter følgende endring i regler 15. november 1996 nr. 1454 om formene for bispedømmerådets virksomhet:

§ 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.

§ 2 nr. 3 blir ny § 2 nr. 4.

Saksorientering

Bakgrunn

Sju medlemmer av Kirkemøtet, Kari Karstensen, Gro Malmbekk, Margareth Ranberg, Ola Smeplass, Reimar Brun, Kristine Fostervold, Ann-Helen Fjeldstad Jusnes, har i e-post til Kirkerådet av 19. desember 2018 meldt sak til Kirkemøtet om endring i regler 15. november 1996 nr. 1454 om formene for bispedømmerådets virksomhet. Kirkemøtemedlemmene foreslår at det bør åpnes for å gjennomføre møter i bispedømmerådet med alternativ møteform, som videokonferanse eller Skype-møter. Se vedlagte brev og argumentene som der fremmes.

Medlemmer av Kirkemøtet kan i henhold til Kirkemøtets forretningsorden melde saker til Kirkemøtet, jf. § 2-1. Kirkerådet avgjør hvilke saker som skal fremmes og settes på sakslisten. Kirkerådet skal redegjøre for saker som er meldt til behandling, men som ikke er satt opp på sakslisten, jf. § 2-3. Kirkemøtet godkjenner selv sakslisten.

De tre berørte regelsettene

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.

Disse tre regelsettene har likelydende bestemmelser om møteprinsippet:

§ 2. Møteprinsippet

1. Menighetsrådet/kirkelig fellesråd [henholdsvis Bispedømmerådet og Kirkerådet] treffer sine vedtak i møte.
2. Når et vedtak endelig avgjøres av et annet organ enn rådet, 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.

Dersom Kirkemøtet skulle finne behov for å gjøre endringer i ett av regelverkene, vil det normalt være naturlig å gjøre endringer i de andre regelverkene samtidig.

Kirkerådet har gitt veiledning til spørsmål om fjernmøte både lokalt for menighetsråd, jf. sak 15/42440, og i forbindelse med gjennomføring av møte i Kirkerådet, jf. sak 17/00394-6. Disse sakene peker i retning av at det kan være behov å gjøre endringer i disse andre regelverkene også, hvis Kirkemøtet gjør endringer i reglene for bispedømmerådets virksomhet. Med kommunereformen vil noen kommuner bli så store at det kan være hensiktsmessig med en utvidet adgang for fjernmøter også for kirkelige fellesråd.

Endringer i kommuneloven

For reglene om menighetsrådets virksomhet, forutsetter kirkelovens forarbeider at Kirkemøtet

«ved fornyelse av reglene (...) søker å harmonisere disse i forhold til saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 6. I tvilstilfeller vil det være naturlig å legge til grunn at reglene om formene for kommunestyrets virksomhet gjelder tilsvarende for menighetsrådet.»

Forutsetningene i kirkelovens forarbeider er inntil kirkeloven oppheves, fortsatt førende for endring av reglene.

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 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.

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

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 antar at det samme vil måtte gjelde for rådsorganer i Den norske kirke. Det vil eventuelt kunne vurderes et unntak om rådet har tilgang på tilstrekkelig krypterte og sikre videoløsninger. For bispedømmerådene del innebærer det at de antageligvis ikke vil kunne avholde fjernmøte når de behandler tilsettingssaker.

I og med at bispedømmerådene behandler mange saker som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold, 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 bestemmelser om skriftlig saksbehandling åpner for. Det er ikke minst et noe en høring vil kunne avdekke.

Andre bestemmelser i virksomhetsreglene som kan vurderes endret

I tillegg til § 2 om møteprinsippet er det andre bestemmelser i virksomhetsreglene som med fordel kunne fått en oppdatering.

Reglenes § 3 om åpne og lukkede møter regulerer noen av de samme tingene som kommuneloven av 2018 § 11-5, § 4 om fastsetting av møter, saksliste, innkalling, møteledelse og § 6 om endring av saksliste og forespørsel regulerer noe av det samme som kommuneloven §§ 11-2 og 11-3 og § 5 om vedtaksførhet regulerer noen av de samme tingene som kommuneloven § 11-9. Virksomhetsreglene ble fastsatt av Kirkemøtet for over 20 år siden, mens den nye kommuneloven ble vedtatt i 2018 og blant annet har gjennomgått en klarspråks-oppdatering.

Kirkerådet mottar årlig flere spørsmål om veiledning om hvordan virksomhetsreglene skal forstås, og har i den forbindelse sett at det i noen tilfeller kunne vært hensiktsmessig å gjøre noen presiseringer i reglen.

Disse momentene kan tilsi at en bør foreta en bredere gjennomgang av bestemmelsene i virksomhetsreglene med sikte på å foreta en oppdatering.

Spørsmål om høring

Alle de tre nevnte virksomhetsreglene er forskrifter i forvaltningslovens forstand. Det innebærer at forskrifter, inkludert forskrifter om endring av forskrifter, må sendes på høring med mindre det a) ikke vil være praktisk gjennomførlig, eller b) kan vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke dens effektivitet, eller

c) må anses åpenbart unødvendig, jf. forvaltningsloven § 37. Ingen av disse unntaksgrunnene kan ses å være aktuelle. Saken må derfor sendes på alminnelig høring til berørte instanser.

Høringer skal i henhold til utredningsinstruksen tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringer skal normalt ha en høringsperiode på tre måneder og ikke mindre enn seks uker. Reglene i instruksen kan bare fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig. En slik beslutning skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken.

Dersom kravet om seks ukers høringsfrist skal kunne oppfylles, vil det være vanskelig å rekke behandling i Kirkerådets møte i mars. Det kan tilsi at Kirkerådet delegerer til arbeidsutvalget å komme med endelig innstilling til Kirkemøtet på bakgrunn av høringen. Det legges opp til at en slik sak kan legges til saken om *Endring i regler vedtatt av Kirkemøtet*, som allerede er satt opp på Kirkemøtets dagsorden 2019.

Hvis det kun er regler om formene for bispedømmerådets virksomhet som endres, er det tilstrekkelig at bispedømmerådene høres. Hvis alle regelverkene endres, må endringsforslaget også sendes til alle menighetsråd og kirkelige fellestråd. I sistnevnte tilfelle vil seks ukers høringsfrist ikke være tilstrekkelig.

Alternativer for sakens videre behandling

Alternativ A) Kirkerådet fremmer sak for Kirkemøtet 2019 med forslag til endring av regler om formene for bispedømmerådets virksomhet

I dette alternativet fremmer Kirkerådet en sak for Kirkemøtet 2019 med forslag til endring av regler 15. november 1996 nr. 1454 om formene for bispedømmerådets virksomhet som er begrenset til det som i dag er regulert i § 2 nr. 2 om fjernmøter og skriftlig saksbehandling.

Saken sendes på høring til bispedømmerådene med frist

- 1) 1. mars 2019 (litt under fem uker) eller
- 2) 12. mars 2019 (ca. seks uker)

Hvis fristen settes til 1. mars 2019 blir det en svært kort høringsfrist hvor utredningsinstruksen fravikes, men hvor Kirkerådet får behandlet saken i møte 11.–12. mars 2019. Hvis fristen stettes til 12. mars 2019 vil utredningsinstruksens minstekrav for høringsperioder oppfylles, men Kirkerådets arbeidsutvalg vil måtte ferdigstille innstillingen til Kirkerådet.

Saken legges som nevnt til *Endringer i regler vedtatt av Kirkemøtet* som allerede er satt opp til Kirkemøtet 2019.

Forslag til ny bestemmelse, § 2, foreslås slik:

§ 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.

§ 2 nr. 3 blir ny § 2 nr. 4.

Innstilling til vedtak legger alternativ A til grunn.

Alternativ B) Kirkerådet fremmer en bredere sak for Kirkemøtet i 2020 med forslag til endringer i regler om formene for menighetsrådets og kirkelig fellesråds virksomhet, regler om formene for bispedømmerådets virksomhet og regler om Kirkerådets virksomhet

I dette alternativet foretar Kirkerådet en bredere gjennomgang av alle tre regelsett med sikte på å foreta oppdateringer av reglene, med sikte på at de blir lettere anvendelige og harmonisert med kommunelovens bestemmelser.

I dette alternativet sikres det at det ikke bare er reglene for bispedømmerådenes virksomhet som endres, men også reglene for menighetsrådets og kirkelig fellesråds virksomhet. En bredere gjennomgang gjør også at en kan forbedre bestemmelser i et regelverk som har vært i bruk i over 20 år.

Med litt mer tid til å foreta et utredningsarbeid knyttet til disse bestemmelsene, vil Kirkerådet også få anledning til å drøfte et forslag til justerte saksbehandlingsreglene med KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter.

Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av denne saken er begrenset til en vurdering av utredningsarbeidet av en endring og om dette skal gjøres til Kirkemøtet 2019 eller til Kirkemøtet 2020.

Dersom det settes en seksukers frist for høringen, vil Kirkerådet arbeidsutvalg måtte ferdigbehandle saken. Det vil innebære et ekstra møte i arbeidsutvalget.

En frist på seks uker eller mindre vil også medføre at det ikke er gitt at bispedømmerådene i møte vil ha anledning til å behandle høringen.

Dersom saken utsettes til 2020 må tidspunktet for høring vurderes nærmere, som følge av at nye menighetsråd og kirkelige fellesråd vil tre sammen høsten 2019.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget om å utvide adgangen til fjernmøte, vil en komme tilbake til i høringsnotatet.