



Referanser: KM 17/24

Arkivsak: 24/00089-4

Regler vedtatt av Kirkerådet – endring av formell status

Sammendrag

For å følge opp Kirkemøtets vedtak i sak KM 17/24 foreslås det i denne saken å *endre den rettslige statusen* til fire regelverk vedtatt av Kirkerådet med hjemmel i trossamfunnsloven § 12 andre ledd. Endringen består i at disse regelverkene ikke lenger skal ha formell status som såkalte *forskrifter*.

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet og Kirkerådet som den store hovedregelen ikke utøver offentlig myndighet med hjemmel i trossamfunnsloven når organene vedtar regelverk og andre former for bestemmelser av regelkarakter. Det gjelder for regelverkene som er omfattet av denne saken.

I likhet med kirkemøtesaken viderefører denne saken en endringsprosess som ble påbegynt da trossamfunnsloven trådte i kraft i 2021. Disse to sakene kan ses som et ledd i en pågående vurdering av den rettslige statusen til trossamfunnet Den norske kirke.

En følge av endringen i synet på det rettslige grunnlaget for de aktuelle regelvedtakene og reglens karakter er at reglene ikke lenger skal eller kan være *kunngjort som forskrifter* i Norsk Lovtidend (hos Lovdata). Dette betyr at selv om de aktuelle reglene videreføres, må de først *formelt oppheves*.

I de nye vedtakene er det ikke gjort innholdsmessige endringer, kun noen henvisningsendringer. Saken har derfor ikke vært på høring.

Saken omhandler også to delegeringsvedtak som i dag er lovhjemlet, der Kirkerådet har delegert myndighet til direktøren. Det er ikke behov for å videreføre de to delegeringene ved et fornyingsvedtak, og de bør formelt oppheves.

Det foreslås å gi direktøren fullmakt til senere å oppheve en lokal forskrift som er vedtatt av Kirkerådet. Forskriften kan oppheves når det er vedtatt egne gravplassvedtekter i to fellesrådsområder, i forlengelsen av delingen av Ålesund kommune til to kommuner.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefales å treffe følgende vedtak:

I

Kirkerådet opphever følgende forskrifter og andre vedtak:

1. Forskrift 31. mai 2022 nr. 1719 om døvekirkelige organer,
2. Forskrift 4. desember 2020 nr. 3289 om særskilte regler for digital forhåndsstemming ved kirkevalg,
3. Forskrift 10. desember 2021 nr. 3618 om krav til gjennomføring av fjernmøter i menighetsråd og kirkelig fellesråd,
4. Forskrift 5. juni 2020 nr. 3316 om krav til gjennomføring av fjernmøter i bispedømmerådene,
5. Delegering 31. mai 2022 nr. 1803 av myndighet etter kirkevalgreglene § 9-7 annet ledd til Kirkerådets direktør,
6. Delegering 10. desember 2021 nr. 4031 til Kirkerådets direktør om å vedta mindre språklige endringer i enkelte regelverk.

II

Med titlene «regler om ...» vedtar Kirkerådet på ny, med oppdaterte henvisninger og ikrafttredelsesbestemmelser, regelverkene nevnt i pkt. I nr. 1 til 4.

III

Kirkerådet delegerer til direktøren å oppheve forskrift 9. februar 2023 nr. 468 om regler for gjennomføring av deling av Ålesund kyrkjelege fellesrådsområde.

IV

Vedtakene i pkt. I til III trer i kraft straks.

Saksorientering

I Sakens bakgrunn og begrunnelse

Trossamfunnsloven trådte i kraft 1. januar 2021, samtidig som kirkeloven ble opphevet. Som en konsekvens av lovreformen vedtok Kirkemøtet regelverk på en

rekke områder. Også Kirkerådet vedtok enkelte regelverk. Da vedtakene skjedde på kirkens side, la en til grunn at reglene formelt sett var hjemlet i trossamfunnsloven og hadde status som såkalte *forskrifter*. De fleste reglene hadde hjemmel i trossamfunnsloven § 12 andre ledd, som lyder slik: «Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene.»

De kirkelige reglene ble kunngjort som *forskrifter* i Norsk Lovtidend – noen som lovhjemlede *instruksjer* eller *delegeringsvedtak*. Norsk Lovtidend er en publikasjon som utgis av Lovdata på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, og der kunngjøres blant annet lover og forskrifter.

Denne saken må ses i sammenheng med sak KM 17/24. I den saken vedtok Kirkemøtet 11. april i år å *opphøve* hele 22 regelvedtak som var kunngjort hos Lovdata – av disse var 16 sentrale forskrifter, resten var lovhjemlede instruksjer og delegeringsvedtak, tre innenfor hver kategori. Disse 16 forskriftene utgjorde hele 2/3 av de kirkelig vedtatte sentrale forskriftene. De kalles *sentrale* forskrifter, til forskjell fra lokale forskrifter. Før kirkemøtets vedtak var det 24 sentrale forskrifter under trossamfunnsloven – ut over de seks som var og ennå er gitt av staten.

Av disse 22 regelverkene ble 20 innholdsmessig videreført, tre av dem med bare noen mindre redaksjonelle endringer. Selve opphevingene var prinsipielt viktige fordi de hadde til følge at registreringen som gjeldende forskrifter opphørte. Den statusendringen dette innebar for de videreførte regelverkene, ble på denne måten synliggjort også utad, ikke bare innad i kirken. Statusendringen og synliggjøringen av den var hovedformålet med saken.

Kirkemøtesaken var ledd i en vurdering av hva som er hjemmelsgrunnlaget for og statusen til regler Kirkemøtet og dels også Kirkerådet vedtar på trossamfunnet Den norske kirkes vegne. Saken videreførte en endringsprosess, som innebærer at stadig færre kirkelige regler anses for å ha hjemmel i formell lov og ha status som forskrifter i formell forstand. I dag er det bare syv slike kirkelige regelverk igjen som er kunngjort som sentrale forskrifter, hvorav Kirkemøtet har vedtatt to – kirkeordningen og forskrift om Den norske kirkes medlemsregister. De øvrige fem er vedtatt av Kirkerådet.

For å kunne anses som en forskrift må et regelvedtak være ledd i – det må «treffes under» – *utøving av offentlig myndighet*. Dette fremgår av forvaltningsloven.¹ Her er da spørsmålet om Kirkemøtet, eventuelt Kirkerådet, utøver offentlig myndighet – tildelt kirken fra staten gjennom lovens § 12 andre ledd – når disse kirkelige organene treffer regelvedtak innenfor det saklige området som denne bestemmelsen omfatter. Dette spørsmålet blir nå vurdert annerledes enn tidligere.

¹ Se lovens § 2 første ledd bokstav a) om at «vedtak» er «en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet», sammenholdt med samme sted bokstav c) om at en forskrift må være et «vedtak». Dette er på samme måte som for enkeltvedtak, jf. bokstav b).

Kirkerådet mener som et klart utgangspunkt at Kirkemøtet ikke utøver offentlig myndighet når det vedtar bestemmelser innenfor de vidt definerte saksområdene som omfattes av trossamfunnsloven § 12 andre ledd. Dessuten legger Kirkerådet til grunn at Kirkemøtet som Den norske kirkes øverste representative organ har en vidtrekkende ulovfestet myndighet til å fastsette bestemmelser om trossamfunnets organisering og virksomhet.

I sak KM 17/24 traff Kirkemøtet som nevnt vedtak om å endre statusen til en rekke regelverk. I saksorienteringen opplyste Kirkerådet at det er

en del (...) regelverk vedtatt av Kirkerådet som på tilsvarende vis og med *samme begrunnelse* vil bli foreslått opphevet som forskrifter og så vedtatt på ny med endret status. Dette vil Kirkerådet gjøre etter Kirkemøtet i 2024 (side 18; kursivert her).

II Sakens hovedinnhold – sju regelverk

Denne saken er altså en oppfølging og videreføring av Kirkemøtets vedtak i den ovennevnte saken. Saken her gjelder *fire* sentrale forskrifter vedtatt av Kirkerådet, sml. ovenfor om at det i dag er fem regelverk vedtatt av Kirkerådet som er kunngjort hos Lovdata som sentrale forskrifter. Se pkt. III om det femte regelverket.

Hvilke fire konkrete regelverk det dreier seg om, fremgår av forslaget til vedtak. Ett er knyttet til valg, og tre gjelder kirkelige organer. Pkt. VI beskriver de nærmere *hjemlene* for henholdsvis opphevingene av forskriftene og de nye vedtakene.

Denne saken omfatter også to delegeringsvedtak som innholdsmessig ikke foreslås videreført, og en lokal forskrift som fremdeles bør beholdes, jf. henholdsvis pkt. IV og VII.

III Avgrensning av saken – fjernmøteregele for Kirkerådet

Kirkemøtet vedtok i år *instruks for Kirkerådets arbeid*, til avløsning av virksomhetsreglene for Kirkerådet, jf. sak KM 08/24. I henhold til instruksens pkt. 14 gir Kirkerådet «nærmere regler om krav til gjennomføring av fjernmøter». Dette vil bli gjort i den kirkerådssaken som på nærværende møte skal vedta *forretningsorden for Kirkerådet*. Instruksens pkt. 14 sier også at «Kirkerådet selv [fastsetter] nærmere regler for rådets virksomhet og saksbehandling». *Opphevelsen* av dagens forskrift om krav til gjennomføring av fjernmøter i Kirkerådet behandles i den nevnte saken, og altså ikke i saken her.

IV To delegeringer til direktøren som det ikke lenger er behov for

Saken omfatter som nevnt også to lovhjemlede delegeringsvedtak. Begge gjelder delegering fra Kirkerådet til Kirkerådets direktør, med forankring i den nevnte § 12 andre ledd i trossamfunnsloven. Disse vedtakene bør ikke lenger være kunngjort hos Lovdata som lovhjemlede delegeringsvedtak. Samtidig er det ikke i dag behov for direktøren å ha den myndigheten delegeringene omfattet, og delegeringene bør derfor oppheves.

Dette gjelder *for det første* en delegering vedtatt av Kirkerådet 31. mai 2022 i sak KR 52/22. Delegeringen er knyttet til bestemmelsen i kirkevalgreglene § 9-7 andre ledd, som gir Kirkerådet myndighet til å gi særskilte regler om internettstemmegivning under forhåndsstemmegivningen. Valget er avsluttet, og et ev. behov for delegering vil bli vurdert i forberedelsen av neste kirkevalg.

Saken omfatter *for det andre* et lovhjemlet delegeringsvedtak fra 10. desember 2021, vedtatt i sak KR 117/21. Her ble Kirkerådets direktør gitt delegert myndighet fra Kirkerådet til «å fastsette *nærmere* språklige endringer» i *seks* opplistende regelverk – i delegeringsvedtakets tittel presisert til «*mindre* språklige endringer». Blant de omfattede regelverkene her var de tre virksomhetsreglene for de kirkelige rådene, vedtatt av Kirkemøtet på Kirkemøtet i november 2021.

Direktøren har benyttet fullmakten til å gjøre noen mindre språklige endringer, men det er i dag vanskelig å se noe nevneverdig behov for å beholde direktørens fullmakt.

V Innholdet i de nye regelvedtakene og innholdets betydning for sakens forberedelse – to former for redaksjonelle endringer

Det er ikke foreslått noen innholdsmessige endringer i forslaget til de fire nye regelvedtakene. Fornyelsen i forslaget pkt. II skjer altså uten slike endringer. Saken har derfor – i likhet med den nevnte sak KM 17/24 – ikke vært på høring, siden en høring må anses som åpenbart unødvendig. Se forvaltningsloven § 37 fjerde ledd bokstav c) sammenholdt med kirkeordningen § 42 første ledd.

I to av de nye regelvedtakene er det derimot behov for å *oppdatere enkelte henvisninger*, fordi det i reglene slik de i dag lyder, er vist til forskrifter som ble opphevet i den ovennevnte kirkemøtesaken. Disse forskriftene ble som nevnt erstattet av og fornyet gjennom tilsvarende regler uten forskrifts rang. Regelverkene har derfor fått sin tittel endret fra «forskrift om...» til «regler om...». Ett sted vises det til en forskrift som ble opphevet og erstattet med regler som fikk et *helt nytt navn*, delvis også et nytt innhold, jf. rett nedenfor om en henvisning til instruks for Kirkerådet.

I regler om døvekirkelige organer er det mange henvisninger som må oppdateres. I de særskilte reglene for digital forhåndsstemming ved kirkevalg er det bare behov ett sted, jf. nedenfor. I de to regelverkene om fjernmøter er det ingen henvisninger som må oppdateres.

Disse henvisningsendringene er omfattet av forslaget til vedtak pkt. II, jf. der formuleringen «med oppdaterte henvisninger». Dette gjelder også for § 5 fjerde ledd i særskilte regler for digital forhåndsstemming ved kirkevalg, som lyder slik: «Forskrift 14. november 2021 nr. 3246 om regler for Kirkerådets virksomhet gjelder så langt det passer for internettvalgstyret». Som allerede nevnt i pkt. III ble disse virksomhetsreglene erstattet med instruks for Kirkerådet på årets Kirkemøte. Dette betyr at forslaget til vedtak pkt. II innebærer at § 5 fjerde ledd skal lyde slik:

«Instruks for Kirkerådet gjelder så langt det passer for internettvalgstyret». Det er unødvendig kompliserende å skrive dette eksplisitt i selve forslaget til vedtak.

Det foreslås at de nye og oppdaterte henvisningene kun skal omfatte *innholdet* i tittelen, ikke også vedtaksdatoen. En slik form vil gjøre reglene lettere å lese.

Det er for samtlige fire, videreførte regelverk også behov for å endre de respektive sluttbestemmelsene om *ikrafttredelse*. De nye reglene vil tre i kraft straks.

VI Hjemlene for opphevingene og de nye vedtakene om videreføring

Ved *kunngjøringen* av opphevelsene hos Lovdata må Kirkerådet oppgi de aktuelle lov- og forskriftshjemlene. Formelt treffes de seks opphevelsene i forslaget til vedtak pkt. I med hjemmel i de samme bestemmelsene som i Lovdatas databaser er oppført som hjemler for vedtakelsene. Dette er trossamfunnsloven § 12 andre ledd for alle seks – med tillegg dels av egne bestemmelser i kirkeordningen, dels av andre bestemmelser som tidligere hadde forskrifts rang. Det hadde de frem til statusendringen som vedtatt på Kirkemøtet i år.

De fire nye regelvedtakene i forslaget til vedtak pkt. II – der de opphevede forskriftene innholdsmessig videreføres – treffes tilsvarende dels med hjemmel i de samme bestemmelsene i kirkeordningen (for tre av de fire nye vedtakene) og dels med hjemmel i de samme andre bestemmelsene som ble videreført uendret i kirkemøtesaken. De sistnevnte bestemmelsene har altså ikke lenger forskrifts rang.

For å gjøre forslaget til vedtak så lettlest som mulig har ikke Kirkerådet ført opp hjemlene i forslaget til vedtak pkt. I og II. Dette er på samme måte som i kirkemøtesaken.

VII Fullmakt til direktøren til å oppheve en lokal forskrift

Hos Lovdata er det kunngjort én lokal forskrift under trossamfunnsloven. Den er vedtatt av Kirkerådet 9. februar 2023 og heter *reglar for gjennomføring av deling av Ålesund kyrkjelege fellesrådsområde*. Forskriften regulerer den nærmere gjennomføringen av delingen av Ålesund kirkelige fellesrådsområde og er en følge av Stortingets vedtak fra juni 2022 om delingen av Ålesund kommune i Haram kommune og (nye) Ålesund kommune. Delingen hadde virkning fra 1. januar 2024.

I § 7 i forskriften heter det at «Gravferdsvedtektene [for gamle Ålesund kommune] skal gjelde for Haram og nye Ålesund kommunar til nye vedtekter er fastsett av kyrkjeleg fellesråd i Haram kommune og kyrkjeleg fellesråd i nye Ålesund kommune.»

Hjemmelen for at de to fellesrådene skal *vedta* disse gravplassvedtektene er ikke gitt i denne forskriften, men i gravplassloven § 21 første ledd. Der heter det at «Gravplassmyndigheten fastsetter vedtektene for gravplasser. Vedtektene skal godkjennes av statsforvalteren.»

Etter lovens § 23 første ledd sammenholdt med kirkeordningen § 17 andre ledd bokstav b er det kirkelig fellesråd som er lokal gravplassmyndighet.

Kirkerådet har fått opplyst at det ennå ikke er vedtatt nye gravplassvedtekter, slik at de gamle – som altså er felles for de to fellesrådsområdene – ennå gjelder.

Grunnen til at det fremdeles er behov for at denne forskriften er kunngjort hos Lovdata, er at § 7 gir de berørte innbyggerne opplysninger om hva som er de relevante gravplassvedtektene i de to kommunene og fellesrådsområdene. Det har i denne sammenhengen ingen betydning at denne forskriften er gitt i medhold av trossamfunnsloven og ikke gravplassloven.

Det foreslås at direktøren gis fullmakt til å oppheve denne forskriften når de to fellesrådene har vedtatt nye gravplassvedtekter. Det er vanskelig å se grunner til at Kirkerådet trenger å behandle en sak om slik oppheving. Se forslaget til vedtak pkt. III.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Saken har bare to mindre slike virkninger. Den første er knyttet til de kunngjøringene Kirkerådet må sørge for at blir gjort hos Lovdata. For det andre må Kirkerådet oppdatere sine egne nettsider om «Lover og regler» i lys av det reviderte innholdet av de fire regelverkene som innholdsmessig videreføres.