



Høring – fjernmøter og skriftlig saksbehandling i kirkelige rådsorganer

Høringsnotat. Utkast 31. august 2020

Sammendrag

Virksomhetsreglene for menighetsråd, kirkelig fellesråd, bispedømmeråd og Kirkerådet er i hovedsak like, men Kirkemøtet vedtok i 2019 å åpne for at det i større grad kan gjennomføres fjernmøter (videomøter) og skriftlig saksbehandling i bispedømmerådene. På grunn av koronasituasjonen ble det 17. mars 2020 midlertidig åpnet for at tilsvarende regler skulle gjelde for menighetsråd, kirkelige fellesråd og Kirkerådet. På bakgrunn av erfaringene med fjernmøter og skriftlig saksbehandling siden den gang, har Kirkerådet vedtatt å fremme en sak til Kirkemøtet i 2021 for å åpne for fjernmøter i menighetsråd, kirkelige fellesråd og Kirkerådet på permanent basis. Dette høringsnotatet inneholder forslag til bestemmelser for menighetsråd, kirkelig fellesråd og Kirkerådet som tilsvarende reglene som gjelder for bispedømmerådets virksomhet.

1. Innledning

Kirkemøtet har i medhold av kirkeloven §§ 10 tredje ledd og 13 tredje ledd fastsatt regler 15. november 1996 nr. 1452 om formene for menighetsrådets og kirkelig fellesråds virksomhet, samt tilsvarende regler for hhv. bispedømmerådets virksomhet og Kirkerådets virksomhet (heretter virksomhetsreglene). Reglene vil fra 1. januar 2021 videreføres i medhold av ny trossamfunnslov § 12 annet ledd.

Selv om det finnes tre regelsett, inneholder bestemmelsene som hovedregel identiske bestemmelser, som igjen bygger på kommuneloven av 1992. Blant bestemmelsene er en hovedregel om at kirkelige rådsorganer som menighetsrådet og fellesrådet må treffe sine vedtak i møte, noe som betyr at møtet som hovedregel må gjennomføres fysisk. Virksomhetsreglene inneholdt en svært begrenset adgang til å gjennomføre møtet som et fjernmøte (dvs. videomøte eller telefonmøte) eller gjennom skriftlig saksbehandling. Det var kun når et vedtak endelig avgjøres av et annet organ enn rådet, at lederen kunne beslutte saken tatt opp i fjernmøte eller ved skriftlig saksbehandling. Dette kunne 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, kunne fjernmøte ikke benyttes.

I 2019 vedtok Kirkemøtet noen endringer i virksomhetsreglene for bispedømmerådene, som åpnet opp for at bispedømmerådene fra 1. januar 2020 i større grad ville kunne beslutte å

gjennomføre møtene sine som fjernmøte (videomøte). Hovedreglene om at vedtak skal treffes i et fysisk møte ble samtidig videreført. I tillegg ble det vedtatt endringer i reglene om skriftlig saksbehandling og hastefjernmøter i bispedømmerådene, som åpnet opp for at saker i noe større grad kan behandles skriftlig. Fordi bispedømmerådene behandler saker som er underlagt taushetsplikt, vedtok Kirkemøtet samtidig en delegasjonshjemmel som ga Kirkerådet myndighet til å fastsette at nærmere regler om krav til gjennomføring av fjernmøter, herunder der møtet etter § 3 skal lukkes. Kirkerådet fastsatte slike bestemmelser i møte 5. juni 2020.

Grunnet koronasituasjonen vedtok helsemyndighetene regler om å stenge eller begrense møter og ansamlinger der mange mennesker møtes. I den aktuelle situasjonen fastsatte Kirkerådets arbeidsutvalg en hasteforskrift som midlertidig åpnet for en utvidet adgang til å gjennomføre fjernmøter og skriftlig saksbehandling for menighetsråd, kirkelig fellesråd, bispedømmeråd og Kirkerådet. Endringene som allerede var gjort i virksomhetsreglene for bispedømmerådet, ble endret på samme måte for menighetsråd, kirkelig fellesråd og Kirkerådet. Det ble også fastsatt en midlertidig forskrift om fjernmøter i kirkelige organer for å begrense spredning av Covid-19. Den midlertidige forskriften gjaldt i utgangspunktet til 1. august 2020, men Kirkerådet vedtok 5. juni 2020 å forlenge den til 1. mai 2021.

På bakgrunn av erfaringene med fjernmøter og skriftlig saksbehandling siden den gang, har Kirkerådet vedtatt å fremme en sak til Kirkemøtet i 2021 for å åpne for fjernmøter i menighetsråd, kirkelige fellesråd og Kirkerådet på permanent basis. Forlengelsen av den midlertidige forskriften innebærer at denne vil gjelde frem til Kirkemøte i 2021 får behandlet saken om faste regler.

2. Endringer i virksomhetsreglene

Forslaget om endringer i virksomhetsreglene innebærer at det legges opp til at Kirkemøtet permanent regelfester de endringene som ble fastsatt midlertidig ved hasteforskrifter 17. mars 2020. Tabellen nedenfor viser forskjellen mellom den tidligere bestemmelsen som gjaldt og de nye bestemmelsene som midlertidig ble fastsatt for menighetsråd og kirkelig fellesråd.

Tidligere bestemmelse	Nye bestemmelser
<p>§ 2 nr. 2</p> <p>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.</p>	<p>§ 2 nr. 2 og 3</p> <p>2. Menighetsrådet/kirkelig fellesråd kan selv beslutte at møte skal holdes som fjernmøte. Fjernmøte innebærer at en eller flere av 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. Kirkerådet gir nærmere regler om krav til gjennomføring av fjernmøter, herunder der møtet etter § 3 skal lukkes. Disse reglene kan også inneholde unntak fra kravene i annet punktum.</p>

	<p>3. Lederen av menighetsrådet/kirkelig fellesråd 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</p>
--	---

Tilsvarende nye bestemmelser ble fastsatt for Kirkerådet i regler for Kirkerådets virksomhet § 2 nr. 2 og 3.

Kirkerådet mener det er en fordel at virksomhetsreglene som gjelder for menighetsråd, kirkelig fellesråd, bispedømmeråd og Kirkerådet, som hovedregel er like. Det innebærer at de kirkelige rådsorganene har like rammebetingelser for sin saksbehandling. Når Kirkemøtet i 2019 har fastsatt regler som gir utvidet adgang til at det kan gjennomføres fjernmøter for bispedømmerådet, bør dette følges opp med tilsvarende regler for menighetsråd, kirkelig fellesråd og Kirkerådet.

Endringene bygger på tilsvarende bestemmelser i kommuneloven av 2018 §§ 11-7 og 11-8, med noen endringer. I de kirkelige bestemmelsene er det, til forskjell fra kommuneloven, mulig å avholde fjernmøte også ved behandling av lukkede saker. For å kunne overholde personvernsbestemmelser og taushetsplikt, er det fastsatt at Kirkerådet vil kunne gi nærmere regler om krav til gjennomføring av fjernmøter. Dette er midlertidig gjort gjennom den tidligere nevnte midlertidige forskriften av 17. mars 2020. For bispedømmerådets del har Kirkerådet 5. juni 2020 fastsatt regler om krav til gjennomføring av fjernmøter, som vil tre i kraft etter at den midlertidige forskriften er opphevet.

Kirkerådet mener at endringene vil medføre en større fleksibilitet for at kirkelige rådsorganer skal kunne gjennomføre møtene sine på en hensiktsmessig måte, enten dette er gjennom et fysisk møte (som fortsatt er hovedregelen) eller som et fjernmøte. I hastesaker sikrer reglene også at det kan gjennomføres skriftlig saksbehandling i tråd med gode prosedyrer som bygger på tilsvarende saksbehandlingsregler i kommunale organer.

3. Nærmere regler om krav til gjennomføring av fjernmøter

Forslaget til nærmere regler om krav til gjennomføring av fjernmøter, bygger på de reglene som er fastsatt for bispedømmerådenes virksomhet. Det er imidlertid noen bestemmelser i reglene hvor det kan stilles spørsmål ved om kravene til menighetsrådsmøter og fellesrådsmøter bør være like strenge som ved bispedømmerrådsmøter.

3.1 Møteoffentlighet

For alle kirkelige rådsorganer er det fastsatt en hovedregel om at møter holdes for åpne dører, dersom ikke rådet selv har bestemt noe annet. Personalsaker og andre saker hvor lovbestemt taushetsplikt tilsier det, skal behandles for lukkede dører. Debatt om en sak skal behandles for åpne eller lukkede dører foregår for lukkede dører.

Virksomhetsreglene § 2 nr. 2 tredje punktum presiserer at kravene som ellers gjelder for møter, også gjelder for fjernmøter. I utgangspunktet gjelder dette derfor også for gjennomføring av fjernmøter. For bispedømmerrådsmøter er det derfor fastsatt i § 3 at når fjernmøtet holdes for åpne dører, skal det være mulig for tilhørere å følge med på møtet via skjermoverføring eller på annen måte via internett. Bispedømmerrådet fastsetter hvordan det skal legges til rette for overføring av møtet. Kirkerådet legger til grunn at det samme må gjelde for Kirkerådet.

Når det gjelder menighetsråd og kirkelige fellesråd, antar Kirkerådet at et slikt krav i mange tilfeller vil kunne være vanskelig å oppfylle. På den ene siden er det en risiko at terskelen for å stille til valg kan bli opplevd som høyere, hvis fjernmøter skal skjermoverføres. Det kan være flere som er lite komfortabel med at fjernmøter skjeroverføres på internett og derfor ikke ønsker å stille til valg. Det er ganske annerledes og vesentlig mer tilgjengelig med skjermoverføring enn om publikum må møte opp fysisk for å overvære et rådsmøte. På den andre siden er prinsippet om at allmennheten skal ha anledning til å være tilhører ved åpne rådsmøter, et viktig demokratisk prinsipp som følger av virksomhetsreglene. Bestemmelsen gjelder dessuten kun åpne fjernmøter, og hovedregelen er fortsatt at møtet gjennomføres som et fysisk møte. Kirkerådet foreslår at det for menighetsråds og fellestråds del ikke skal være et obligatorisk krav, men at reglene bør slå fast at «når møtet holdes for åpne dører, *bør* det være mulig for tilhørere å følge med på møtet via skjermoverføring eller på annen måte via internett. Menighetsrådet/kirkelig fellesråd fastsetter hvordan det *kan* legges til rette for overføring av møtet.»

3.2 Tekniske løsninger ved lukkede møter

Medlemmer av kirkelige rådsorganer vil i noen tilfeller behandle saker som er underlagt taushetsplikt. Slike saker skal henhold til virksomhetsreglene behandles for lukkede dører. Rådene så vel som rådsmedlemmene plikter å hindre at uvedkommende får kjennskap til de taushetsbelagte opplysningene. Dette reiser noen utfordringer ved gjennomføring av fjernmøter. Kommuneloven åpner derfor ikke for at lukkede møter i folkevalgte kommunale organer kan gjennomføres som fjernmøte. Kirkemøtet har imidlertid ment at det er for begrensende og har vist til at det finnes tekniske løsninger som kan regnes som sikre. For å

legge til rette for at lukkede møter som gjennomføres som fjernmøter, blir sikre, vil Kirkerådet derfor fastsette noen nærmere krav til gjennomføringen av møtene.

For bispedømmerådenes del er det derfor fastsatt at før bispedømmerådet gjennomfører fjernmøte i saker som av personvern hensyn skal lukkes for allmennheten, skal bispedømmerådet ha vurdert sårbarhet og risiko i tekniske løsninger og møtelokalitetenes egnethet. Dersom et bispedømmerådsmedlem skal logge seg på en løsning på internett, skal vedkommende autentisere seg elektronisk i to trinn. Deltakelse i møtet skal kunne dokumenteres i etterkant ved bruker-ID og tidspunkt for deltakelsen. Det skal være mulig å lagre et opptak av møtet. Slike opptak skal slettes etter 3 måneder.

Kirkerådet foreslår å fastsette tilsvarende bestemmelser for Kirkerådet, men for menighetsråd og kirkelig fellesråd mener Kirkerådet at det ikke bør være tilsvarende krav til tottrinns-autentisering, dokumentasjon og opptak. Kirkerådet antar at en ikke kan forvente at menighetsråd og kirkelig fellesråd nødvendigvis har nødvendige ressurser til å kunne ivareta slike krav. Hvis kravene blir for høye, virker de mot sin hensikt. Det foreslås derfor i stedet å presisere at den enkelte møtedeltaker har et ansvar for at utenforstående ikke kan få med seg det som blir sagt i møtet. Dette tilsvarer § 5 annet ledd annet punktum fra den midlertidige forskriften av 17. mars 2020 om fjernmøter.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å fastsette faste regler som gir utvidet adgang til å gjennomføre fjernmøter for menighetsråd, kirkelig fellesråd, og Kirkerådet vil i seg selv ikke medføre økonomiske konsekvenser. Hvis et råd vil gjøre bruk av adgangen, må det evt. anskaffes et videokonferanseprogram som kan benyttes til gjennomføring av møter. For åpne møter vil dette være lett tilgjengelig, men forslaget innebærer at der det skal gjennomføres lukkede møter, må rådsorganet innfri visse krav til tekniske løsninger. Bruk av fjernmøter kan innebære lavere kostnader til reise- og møtegodtgjøring.

Vedlegg - utkast til regelbestemmelser

Forslag til endringer i regler om formene for menighetsrådets og kirkelig fellesråds virksomhet

I regler 15. november 1996 nr. 1452 om formene for menighetsrådets og kirkelig fellesråds virksomhet gjøres følgende endring:

§ 2 nr. 2 og 3 skal lyde:

2. Menighetsrådet/kirkelig fellesråd kan selv beslutte at møte skal holdes som fjernmøte. Fjernmøte innebærer at en eller flere av 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. Kirkerådet gir nærmere regler om krav til gjennomføring av fjernmøter, herunder der møtet etter § 3 skal lukkes. Disse reglene kan også inneholde unntak fra kravene i annet punktum.
3. Lederen av menighetsrådet/kirkelig fellesråd 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.

Forslag til endringer i regler for Kirkerådets virksomhet

I regler 14. november 1997 nr. 1541 for Kirkerådets virksomhet gjøres følgende endring:

§ 2 nr. 2 og 3 skal lyde:

2. Kirkerådet kan selv beslutte at møte skal holdes som fjernmøte. Fjernmøte innebærer at en eller flere av 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. Kirkerådet gir nærmere regler om krav til gjennomføring av fjernmøter, herunder der møtet etter § 3 skal lukkes. Disse reglene kan også inneholde unntak fra kravene i annet punktum.
3. Lederen av Kirkerådet 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.

Forslag til regler om krav til gjennomføring av fjernmøter i menighetsråd og kirkelig fellesråd

§ 1. Beslutning om fjernmøte

Menighetsrådet/kirkelig fellesråd kan vedta at et ordinært rådsmøte skal avholdes som fjernmøte. Vedtak om fjernmøte kan omfatte ett eller flere slike møter. Avgjørelse om hastefjernmøte besluttet av lederen av rådet.

§ 2. Krav til fjernmøter

Ved fjernmøte skal alle møtedeltakerne kunne se, høre og kommunisere med hverandre. I særlige tilfeller kan rådet fravike kravet om at alle møtedeltakerne skal kunne se hverandre.

Det skal legges til rette for avstemninger gjennom elektronisk løsning som ivaretar hensynene bak skriftlige avstemninger.

Menighetsrådet/kirkelig fellesråd fastsetter hvordan et fjernmøte skal gjennomføres.

§ 3. Gjennomføring av fjernmøter for åpne dører

Når fjernmøtet holdes for åpne dører, bør det være mulig for tilhørere å følge med på møtet via skjermoverføring eller på annen måte via internett. Menighetsrådet/kirkelig fellesråd fastsetter hvordan det kan legges til rette for overføring av møtet.

Når møtet holdes for åpne dører, kan menighetsrådet/kirkelig fellesråd legge til rette for at tilhørere kan følge med på møtet via skjermoverføring eller annen måte via internett.

§ 4. Gjennomføring av fjernmøter for lukkede dører

Før menighetsrådet/kirkelig fellesråd gjennomfører fjernmøte i saker som av personvern hensyn eller taushetsplikt skal lukkes for allmennheten, skal rådet ha vurdert sårbarhet og risiko i tekniske løsninger og møtelokalitetenes egnethet.

Den enkelte møtedeltaker har et ansvar for at utenforstående ikke kan få med seg det som blir sagt i møtet.

§ 5. Krav til gjennomføring av hastefjernmøter

Ved hastefjernmøter har lederen av rådet ansvar for at disse gjennomføres på en betryggende måte.

§ 6. Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft fra det tidspunkt Kirkerådet bestemmer.

Forslag til regler om krav til gjennomføring av fjernmøter i Kirkerådet

§ 1. Beslutning om fjernmøte

Kirkerådet kan vedta at et ordinært kirkerådsmøte skal avholdes som fjernmøte. Vedtak om fjernmøte kan omfatte ett eller flere slike møter. Avgjørelse om hastefjernmøte besluttes av lederen av Kirkerådet.

§ 2. Krav til fjernmøter

Ved fjernmøte skal alle møtedeltakerne kunne se, høre og kommunisere med hverandre. I særlige tilfeller kan Kirkerådet fravike kravet om at alle møtedeltakerne skal kunne se hverandre.

Det skal legges til rette for avstemninger gjennom elektronisk løsning som ivaretar hensynene bak skriftlige avstemninger.

Kirkerådet fastsetter hvordan et fjernmøte skal gjennomføres.

§ 3. Gjennomføring av fjernmøter for åpne dører

Når fjernmøtet holdes for åpne dører, skal det være mulig for tilhørere å følge med på møtet via skjermoverføring eller på annen måte via internett. Kirkerådet fastsetter hvordan det skal legges til rette for overføring av møtet.

§ 4. Gjennomføring av fjernmøter for lukkede dører

Før Kirkerådet gjennomfører fjernmøte i saker som av personvern hensyn eller taushetsplikt skal lukkes for allmennheten, skal Kirkerådet ha vurdert sårbarhet og risiko i tekniske løsninger og møtelokalitetenes egnethet.

Dersom et kirkerådsmedlem skal logge seg på en løsning på internett, skal vedkommende autentisere seg elektronisk i to trinn. Deltakelse i møtet skal kunne dokumenteres i etterkant ved bruker-ID og tidspunkt for deltakelsen. Det skal være mulig å lagre et opptak av møtet. Slike opptak skal slettes etter 3 måneder.

Dersom flere kirkerådsmedlemmer er tilstede i et lokale hvor det gjennomføres fjernmøte, skal det oppnevnes en assisterende møteleder.

§ 5. Krav til gjennomføring av hastefjernmøter

Ved hastefjernmøter har lederen av Kirkerådet ansvar for at disse gjennomføres på en betryggende måte og for at det er mulig for tilhørere å følge med på møter som holdes for åpne dører.

§ 6. Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft fra det tidspunkt Kirkerådet bestemmer.