



Referanser: KM 10/15, KM16/15, KR 34/15

Den norske kirkes klagenemnd – opprettelsen av et særskilt klageorgan i tilknytning til virksomhetsoverdragelsen

Sammendrag

Kirkerådet foreslår å sende på høring i høst med henblikk på Kirkemøtet neste år, en sak om hvilke grupper av saker som egner seg til å bli behandlet av en særskilt klagenemnd for kirken. Det forutsettes at det blir etablert en hjemmel i kirkeloven for å opprette et slikt organ – eller at loven selv oppretter organet.

Kirkerådet legger til grunn at Kirkemøtet gis en frihet til å avgjøre hvilke grupper av saker en slik nemnd skal behandle. Saken dreier seg først og fremst om *hvilke* saker som bør skilles ut og forbeholdes en slik særskilt klagenemnd. De fleste aktuelle saker vil antakelig knytte seg til Den norske kirke som arbeidsgiver, jf. sak 34/15 der disse spørsmål er nærmere omtalt. Høringsinstansene bes også vurdere om det er andre saker som egner seg til slik særlig behandling, samt hvordan en klagenemnd bør sammensettes og administrativt plasseres.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet ber direktøren ferdigstille utkastet til *høringsnotat om Den norske kirkes klagenemnd – opprettelsen av et særskilt klageorgan i tilknytning til virksomhetsoverdragelsen*.
2. Saken sendes på høring til bispedømmerådene, biskopene, Bispemøtet og de berørte arbeidstakerorganisasjonene.
3. Kirkerådet ber om å få saken tilbake til sitt møte i desember med henblikk på ferdigstilling for oversending til Kirkemøtet i 2016. Saken skal da omfatte et begrunnet utkast til reglement for Den norske kirkes klagenemnd.

Saksorientering

Innholdsfortegnelse

- 1 Innledning – bakgrunn og sakens videre behandling
- 2 Økonomisk-administrative konsekvenser
- 3 Utkast til *høringsnotat om Den norske kirkes klagenemnd – opprettelsen av et særskilt klageorgan i tilknytning til virksomhetsoverdragelsen.*
 - I Sakens bakgrunn
 - II Oversikt over behovet for en særskilt klagenemnd
 - III Særlig om de saker som knytter seg til Den norske kirke som arbeidsgiver
 - IV Andre saker
 - V Sammensetning
 - VI Organisering

1 Innledning – bakgrunn og sakens videre behandling

I samband med den planlagte opprettelsen av et nasjonalt rettssubjekt for Den norske kirke, er det behov for å vurdere hvilke følger det får at dagens bestemmelser der departementet er tillagt en funksjon som *kontroll- eller klageinstans*, vil bortfalle. I en del sammenhenger er det naturlig at Kirkerådet overtar departementets funksjon – i andre sammenhenger bør det unngås. I forlengelsen av dette er det reist spørsmål om behovet for en særskilt klagenemnd.

En rekke av de aktuelle saker knytter seg til arbeidsgiverspørsmål. Disse er omtalt i sak KR 34/15, som sendes på høring samtidig med denne saken.

Den nærmere oversikt over de aktuelle problemstillingene fremgår i utkastet til høringsnotat, der også de lovgivningsmessige aspekter er omtalt. Som det der vil fremgå, forutsetter høringen at det i lov gis hjemmel for opprettelsen av et særskilt klageorgan – altså et nytt lovbestemt organ.

Saken sendes på høring i september, med frist til 31. oktober. Deretter vil det i lys av høringen bli utarbeidet et utkast til reglement for Den norske kirkes klagenemnd. Dette vil inngå i saksfremlegget for Kirkemøtet 2016, som sendes Kirkerådet til dets møte i desember.

Ut over Kirkerådet er det i hovedsak bispedømmerådene, biskopene, prestene og de andre statlige ansatte i Den norske kirke som berøres av saken.

Det foreslås at klageorganen får navnet *Den norske kirkes klagenemnd*.

2 Økonomisk-administrative konsekvenser

Etableringen av en egen klagenemnd for Den norske kirke vil kunne avlaste Kirkerådet noe, men nemnda vil ventelig bli tildelt saker som det ellers ikke ville vært knyttet klageadgang til.

Driftsutgiftene knyttet til en slik klagenemnd vil bero både på antall type saker nemnda tildeles, men også på antall saker innenfor de ulike grupper. Det siste kan være vanskelig å forutsi, men det er grunn til å tro at det blir en overvekt av de mindre omfangsrike saker – slik som klagesaker om dispensasjon fra medlemskapskravet, hvis disse tildeles.

I den grad nemnda gjennom en grundig og tillitvekkende klagebehandling kan begrense antall saker som blir gjenstand for sivilrettslig behandling, vil den bidra til besparelser både av målbar og umålbar karakter. Dette momentet må ikke overdrives, da søksmål innenfor de aktuelle saksfelt uansett vil være meget sjeldent forekommende.

Intensjonen om å skaffe særlig godt kvalifiserte medlemmer vil i seg selv tilsi at det vil påløpe relativt betydelige kostnader – også for det tilfelle at det faktiske arbeidsomfang for nemnda blir beskjedent.

Økonomiske grunner taler antakelig for at sekretariatsfunksjonen legges til Kirkerådets sekretariat. Departementet skrev dette:

«En slik klagenemnd kommer til en viss grad i stedet for Den norske kirkes lærenemnd, som staten i dag dekker utgiftene for. Det framgår av kommentarene til lovforslaget om klagenemnda at sakene til nemnda vil være klart avgrenset, noe som tilsier at nemnda ikke vil være i funksjon til daglig og ikke forventes å behandle mange større saker gjennom året. *Sekretariatsfunksjonen bør trolig kunne ivaretas av personell i Kirkerådets sekretariat, dvs. ved at en av de tilsatte der er sekretær for nemnda ved siden av sin hovedstilling. En slik forståelse av nemndas mandat og administrative forankring begrenser de administrative og budsjettmessige virkningene.* Selv om nemnda skal ha et begrenset saksfelt, vil oppgavene fra tid til annen kunne være arbeidskrevende. Den merutgiften som klagenemnda representerer, vil departementet i tilfelle vurdere i sammenheng med øvrige budsjettmessige konsekvenser» (Kulturdepartementets høringsnotat av 2. september 2014 *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille* side 89).

Det kan ikke utelukkes at staten vil vurdere en generell lovhjemmel uten konkret tildelte oppgaver annerledes enn en lovbestemmelse med konkret og i lov pålagte forvaltningsoppgaver.

3 Utkast til høringsnotat om Den norske kirkes klagenemnd – opprettelsen av et særskilt klageorgan i tilknytning til virksomhetsoverdragelsen.

I Sakens bakgrunn

Etter kirkeloven er det ikke adgang til å klage over vedtak i lovbestemt kirkelig organ med mindre det er særskilt bestemt, jf. lovens § 38 annet ledd. Slik klageadgang er etablert i en rekke sammenhenger – herunder i § 38 annet ledd i innsynssaker. Se oversikten over klageordninger inntatt i Kulturdepartementets høringsnotat av 2. september 2014 *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille* side 38–40.

Det er i dag gitt enkelte bestemmelser der departementet er tillagt en funksjon som kontroll- eller klageinstans. Etter virksomhetsoverdragelsen vil disse bortfalle.

I en del sammenhenger ville det være naturlig at Kirkerådet overtar departementets funksjon – mens i andre er det mindre ønskelig. Der det er Kirkerådet som treffer avgjørelse i første instans, vil det ikke finnes noe egnet klageorgan.

Dette var bakgrunnen for at departementet i sitt høringsnotat av 2. september 2014 *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille* foreslo at det ved lov ble opprettet et nytt, særskilt klageorgan kalt Den norske kirkes klagenemnd:

«6.7 KLAGENEMND FOR DEN NORSKE KIRKE. LOVFORSLAG

Som det framgår av det foregående, foreslår departementet at myndighet til å avgjøre mindretallsklage ved tilsetting, klage på Kirkerådets vedtak etter offentleglova, klage på vedtak etter kirkeloven § 29 (krav om medlemskap), klage på vedtak etter kirkeloven § 32 (tap av presterettigheter), klage på disiplinærvedtak truffet av bispedømmeråd eller Kirkerådet, samt myndighet til å treffe disiplinærvedtak vedrørende biskopene, bør legges til en ny klagenemnd for Den norske kirke – dersom kirken fristilles fra staten.

Alternativet til en egen klagenemnd vil på noen av de omtalte saksområdene være å legge myndigheten til Kirkerådet. I saker der Kirkerådet selv treffer førstehånds vedtak, vil alternativet enten være å legge klageadgangen til Kirkemøtet eller å fastsette at det ikke skal være klageadgang.

Kirkemøtet er lite egnet som organ for klagebehandling, og departementet har sett bort fra dette som en løsning. Dersom det skal være klageadgang for saker der Kirkerådet har truffet vedtak, er det vanskelig å se alternativer til å etablere et særskilt klageorgan.

I saker der biskopene treffer vedtak og klagemyndigheten ligger til Kirkerådet, vil biskopene for dette saksområdet underlegges Kirkerådet. Hensynet til en uavhengig bispetjeneste tilsier etter departementets syn at klagemyndigheten også for slike saker bør legges til et annet, mer uavhengig klageorgan.

(...)

Kirkemøtet bør også kunne tillegge klagenemnda klagemyndighet i andre saker» (side 41).

Fordi forslaget ikke var gjenstand for bred oppslutning blant høringsinstansene, ble det ikke videreført i høringsdokumentet av 3. mars i år som Kirkemøtet skulle ta stilling til.

Departementet skrev at:

«Departementet har merket seg at det ikke var bred oppslutning om høringsnotatets forslag, og har vurdert ulike alternativer for å imøtekomme høringsinstansenes anliggender.

Ett alternativ kunne være å videreføre forslaget om klagenemnd, men i større grad overlate til Kirkemøtet å fastsette bestemmelser om organets oppgaver og sammensetning.

En lovfestet klagenemnd for Den norske kirke ville, som andre kirkelige organer, kunne komme til å måtte treffe vedtak i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære. Departementet har ikke sett dette som en vesentlig innvending mot forslaget om en klagenemnd. Nemnda ville selv ha et ansvar for at det læremessige grunnlaget for saken var tilstrekkelig klarlagt ved at uttalelse innhentes fra biskoper og andre. Kirkemøtet ville kunne fastsette nærmere regler om denne saksbehandlingen. En slik nemnd ville som andre kirkelige organer etter kirkeloven § 28 være forpliktet til å utføre sitt arbeid i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære.

En forutsetning for et slikt alternativ er at det ved lov reguleres en klageadgang som innebærer at endelig vedtak i nærmere bestemte saker treffes av klageorganet.

Departementet mener hensynet til rettssikkerhet og forsvarlig saksbehandling kan tale for at det ved lov etableres en slik klagenemnd. Også hensynet til en uavhengig bispetjeneste kan etter departementets syn tilsi at klagemyndigheten for enkelte saker legges til et mer uavhengig klageorgan enn for eksempel Kirkerådet. Kirkemøtet er lite egnet som organ for klagebehandling, og departementet har sett bort fra dette som en løsning.

Så lenge det ikke er bred kirkelig oppslutning om forslaget, finner departementet det *likevel ikke tilstrekkelig underbygget å videreføre forslaget om lovfestet klagenemnd.* Også en justert utgave av forslaget, hvor Kirkemøtet i større grad regulerer klagenemndas oppgaver, vil rammes av flere av de innvendingene som er reist mot høringsnotatets forslag.

Departementet *ber derfor Kirkemøtet ta stilling til et forslag som innebærer at det ikke opprettes noen klagenemnd ved lov. Kirkemøtet vil da selv kunne etablere klageordning for saker der Kirkemøtet selv har lagt avgjørelsesmyndigheten til et annet organ.* Dersom klageorganet skal kunne omgjøre vedtak som er truffet, vil Kirkemøtet måtte utpeke som klageinstans ett av organene som er omtalt i det foreslåtte åttende leddet til kirkeloven § 24» (side 64).

Kirkemøtets tilbakemelding var at:

«Kirkemøtet er tilfreds med at departementet har trukket forslaget om klagenemnd i den form det opprinnelig hadde. Kirkemøtet ser at det vil være hensiktsmessig med et klageorgan som kan gis myndighet til å behandle *klager på avgjørelser* i visse saker som er fattet i lovbestemte kirkelige organer, og ber derfor departementet gi Kirkemøtet lovhjemmel for at *Kirkemøtet kan opprette et særskilt klageorgan som Kirkemøtet får myndighet til å regulere nærmere*» (sak KM 10/15).

Dette betød at Kirkemøtet svarte nei på det spørsmålet departementet stilte – da Kirkemøtet tydelig uttalte at det *ønsket* at det ble opprettet et klageorgan ved lov.

Kirkemøtet ba om en lovhjemmel – ikke at det *i loven blir opprettet* et eget klageorgan. Antakelig er det liten eller ingen realitetsforskjell her, da loven i noe grad uansett må *omtale* organet.

En annen sak er at den lovbestemmelsen som omtaler dette organet, vil kunne gi en mer eller mindre vid fullmakt til Kirkemøtet om å treffe de nærmere bestemmelser om *hvilke saker* som kan behandles i dette organet. Kirkemøtets vedtak inneholdt formuleringen «behandle *klager på avgjørelser*». Rent språklig dekkes der ikke behandling av disiplinærsaker (altså selve disiplinærvedtaket) – likeledes såkalt mindretallsklage ved henholdsvis tilsetting og disiplinærreaksjon.

Sistnevnte er ikke en alminnelig form for klage på en avgjørelse, men en særegen beslutningsform. Departementet mente at slike saker ville bli fanget opp av bokstav d) i forslaget, jf. rett nedenfor. Det samme ville gjelde de saker der det er uenighet mellom tilsettingsorganet og den instans som innstiller i en tilsettingssak.

Kirkerådet legger til grunn at trass i ovennevnte formulering, har ikke Kirkemøtet ønsket en lovhjemmel som gir et snevrere myndighetsrom enn det departementet foreslo, men tvert imot har ønsket en hjemmel som er vid nok til å *fange opp den samme bredde* i sakstyper som lå i departementets forslag fra i fjor høst – det vil si:

«Klagenemnda

a) avgjør klager etter kirkeloven §§ 29, 32 og 38

b) avgjør klager på vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed truffet av bispedømmerådet eller Kirkerådet

c) treffer vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed av biskop

d) utfører for øvrig de oppgaver den er pålagt av Kirkemøtet.»

Denne høringssaken bygger på forutsetningen om at det vil bli gitt en slik hjemmel i kirkeloven, som altså *også* fanger opp bokstav c) og d).

Det ville også være ønskelig om hjemmelen til at nemnda skal kunne være disiplinærmyndighet gjøres generell.¹ For eksempel kunne det tenkes Kirkemøtet fant det

¹ Kirkerådet er ikke sikker på om det rettslig sett er nødvendig med en uttrykkelig hjemmel for denne type saker – på samme måte som departementet ikke er sikker på om det er nødvendig med hjemmel for å overdra fullmakt til en arbeidsgiverorganisasjon, jf. dets omtale av utkastet til ny § 24 femte ledd. I begge tilfeller kan det anføres at det ligger innenfor Kirkemøtets privatrettslige autonomi som arbeidsgiver å treffe slike beslutninger.

bedre at nemnda var disiplinærmyndighet enn det valgte Kirkerådet for stillingene som direktør, assisterende direktør og generalsekretær i Bispemøtet. I dette ligger altså da samtidig at Kirkerådet forutsetter at Kirkemøtet gis en frihet til å avgjøre hvilke grupper av saker en slik nemnd skal behandle.

Denne saken dreier seg først og fremst om *hvilke* saker som bør skilles ut og forbeholdes en slik særskilt klagenemnd.

II Oversikt over behovet for en særskilt klagenemnd

Det er to forhold som virker inn på behovet for en særskilt klagenemnd – for det første hvilke sakstyper det er innført klageordning på, for det andre hvilke av disse som legges til *organer i den alminnelige kirkelige strukturen*.

Kirkerådet skal til det siste bemerke at det deler departementets oppfatning om at *Kirkemøtet* ikke er egnet som klageorgan. Dette betyr at dersom det skal være klageadgang for saker der Kirkerådet har truffet vedtak, er det vanskelig å se alternativer til et slikt særskilt klageorgan.

Der det derimot er andre organer enn Kirkerådet som har truffet vedtak – for de fleste praktiske tilfelle biskopen eller bispedømmerådet, eventuelt en egen «intern» instans i Kirkerådet – oppstår valget mellom Kirkerådet og den særskilte klagenemnda.

I sak KR 34/15 har Kirkerådet foreløpig foreslått at *Kirkerådet bør være klageinstans* i slike sammenhenger, men med unntak for klager over biskopens myndighetsutøvelse. Der bør det *av hensyn til en uavhengig bispetjeneste unngås at det etableres klageordninger der biskopen i sin myndighetsutøvelse underlegges Kirkerådet*. I slike saker bør da klagenemnda være klageinstans istedenfor Kirkerådet. Det vises til nevnte sak om de praktiske følger av denne føringen, jf. også pkt. III nedenfor.

Likeledes er Kirkerådet enig i at *lovhjemlene* som ligger til grunn for de regler for klage som Kirkemøtet har gitt knyttet til valg til menighetsråd og til bispedømmeråd/Kirkemøtet *bør videreføres uendret* – det vil si slik at de fortsatt er den rettslige forankringen for de aktuelle klageordningene.

Tilsvarende gjelder for regler om klage på bruk av kirken. Senest på Kirkemøtet i år ble det gitt nye regler for bruk av kirken, der en klageordning med *biskopen som klageinstans* ble videreført.² Her er det ikke grunn til å gjøre endringer.

Hva særlig gjelder klage på valg, vil Kirkerådet allikevel nedenfor kort ta opp spørsmålet om det er grunner til å legge klagemyndigheten til et helt uavhengig klageorgan.

Jo flere lovbestemmelser som pålegger kirken å ha en klageordning, desto flere aktuelle områder blir det å legge inn under klagenemndas myndighet. Med sitt lovforslag fra mars i år er det kun på ett punkt departementet har foreslått at det blir innført en ny, obligatorisk

² Se sak KM 16/15 § 10.

klageordning – det er knyttet til vedtak om tap av presterettigheter, jf. lovutkastet i § 31 tredje ledd. Her må Kirkemøtet gi nærmere regler om saksbehandling og klageadgang.

Kirkerådet ber om innspill på om det er sakstyper der det i dag ikke er eller er foreslått innført klageordninger, men hvor det kan være grunn til å ha slike.

III Særlig om de saker som knytter seg til Den norske kirke som arbeidsgiver

For at høringsinstansene skal slippe å omtale de samme problemstillinger to ganger, oppfordres de til å velge en svarform i nærværende sak som er godt koordinert med innspillene som gis i sak KR 34/15.

Når det ses bort fra klage på Kirkerådets avgjørelser etter offentleglova,³ var samtlige sakstyper departementet uttrykkelig foreslo lagt til klagenemnda – samt dessuten de saker som var ansett som særlig aktuelle under bokstav d) – knyttet til Den norske kirke som arbeidsgiver.

Med henvisning til den bredere omtalen i sak KR 34/15 ber Kirkerådet om høringsinstansenes syn på om Den norske kirkes klagenemnd bør behandle følgende saker knyttet til Den norske kirke som arbeidsgiver:

Klagesaker der biskopen har truffet vedtak i sak om dispensasjon fra kravet til medlemskap for ansatte og ombud, jf. utkast til ny § 29 i kirkeloven.⁴

Klagesaker der biskopen har truffet vedtak om å frata prest retten til å utføre prestejeneste (sak om tap av presterettigheter), jf. utkast til ny § 31 tredje ledd i kirkeloven.⁵

Klagesak der biskopen har truffet vedtak om hvorvidt en menighetsprest skal kunne inneha bistilling eller bierverv eller drive privat næringsvirksomhet.⁶

Disiplinærreaksjon overfor biskop (som første og siste instans før eventuelt sivilt søksmål).⁷

Klage på disiplinærreaksjon mot følgende stillinger: -direktør og assisterende direktør i Kirkerådet og generalsekretær i Bispemøtet.⁸

³ Se utkastet til ny § 27 sammenholdt med utkastet til nytt siste punktum i § 38 annet ledd om at *nemnda behandler klage på vedtak etter offentleglova truffet av Kirkerådet.*

⁴ Se utkast til ny § 11a i tjenesteordning for biskop.

⁵ Se utkast til ny § 12 i tjenesteordning for biskop.

⁶ Jf. tjenesteordning for menighetsprest § 18, der Kirkerådet foreslo at klagenemnda overtar departementets rolle.

⁷ Se utkast til ny § 15 nr. 1 i personalreglement for prester i Den norske kirke.

⁸ Se utkast til ny § 15 nr. 1 i personalreglement for Kirkerådet § 13.1 sammenholdt med § 12.1 og § 7.1.

Det fremgår av sak KR 34/15 hvilke saker Kirkerådet anbefaler at *Kirkerådet er klageinstans i:*

Klage på avgjørelser i Evalueringsnemnda,

Klage på disiplinærreaksjoner i bispedømmerådet og internt i Kirkerådet

Ved såkalte mindretallsklager ved tilsetting og disiplinærreaksjoner

Ved uenighet mellom tilsettende og innstillende myndighet i bispedømmerådet og internt i Kirkerådet

Også her ber Kirkerådet om høringsinstansene vurdering – konkret på om en eller flere av disse klagesakstypene bør legges til klagenemnda.

IV Andre saker

Kirkerådet er enig med departementet i at dagens ordninger for klage på vedtak etter offentliglova kan videreføres, det vil si med hjemmel direkte i kirkeloven § 38 annet ledd.

Skal først en egen klagenemnd opprettes, gir det god sammenheng i regelverket at også Kirkerådets vedtak etter offentliglova blir gjenstand for en klageordning. Dette vil da bli en klageordning kirken selv innfører – i motsetning til den som i dag gjelder for vedtak i soknets organer eller i bispedømmerådet.

Som forespeilet i pkt. II vil Kirkerådet spørre om det er grunn til å la en klagenemnd behandle klagesaker knyttet til valggjennomføringen. Et hensyn som kan tilsi at et mer uavhengig organ enn henholdsvis bispedømmerådet og Kirkerådet er klageinstans, er at det reduserer risikoen for kirkepolitisk pregede klageavgjørelser.

V Sammensetning

Departementet skrev i sitt forslag i fjor høst at:

«Departementet har også lagt vekt på at en klagenemnd kan settes sammen av medlemmer med betydelig teologisk og juridisk kompetanse og foreslår at krav om dette tas inn i bestemmelsene om klagenemnda. Formålet er å sikre høy kvalitet og faglig selvstendighet i klagenemndas behandling av saker» (side 41).

Kirkerådet ønsker høringsinstansenes innspill med hensyn til nemndas sammensetning, herunder antall medlemmer og hvilke formelle krav som skal stilles til medlemmenes kompetanse og hvordan oppnevningen skal finne sted (prosedyre for dette).

VI Organisering

Departementet viste i sitt opprinnelige forslag til at sakene til nemnda ville være klart avgrenset, slik at den neppe ville

«være i funksjon til daglig og ikke forventes å behandle mange større saker gjennom året. Sekretariatsfunksjonen bør trolig kunne ivaretas av personell i Kirkerådets sekretariat, dvs. ved at en av de tilsatte der er sekretær for nemnda ved siden av sin hovedstilling» (side 89).

Kirkerådet ønsker særlig høringsinstansenes syn på om sekretariatsfunksjonen for klagenemnda bør legges til Kirkerådets sekretariat samt eventuelt om en samlokalisering med Kirkerådets sekretariat er ønskelig.