



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

Referanser: KM 10/15, 16/15 – KR 39/15, 03/16, 34/15

Sammendrag

Kirkemøtet i 2015 har anmodet om at Stortinget gir hjemmel i kirkeloven til at Kirkemøtet i samband med lovreformen og virksomhetsoverdragelsen oppretter en egen nemnd til å behandle klager på avgjørelser og enkelte andre saker.

Kirkerådet fremmer med dette forslag om et nærmere regelverk for *Den norske kirkes klagenemnd*. Der en slik nemnd skal gis myndighet til å overprøve avgjørelser truffet av lovbestemt kirkelig organ ut over det som følger av kirkens privatrettslige autonomi, må den ha forankring i kirkeloven.

Kirkerådet foreslår at nemnda ikke tildeles flere sakstyper enn der hensynet til biskopens uavhengighet tilsier at Kirkerådet ikke bør være klageinstans. I tillegg foreslås nemnda å være klageinstans i de saker der det valgte Kirkerådet er disiplinærmyndighet.

Klagenemnda foreslås samlokalisert med Kirkerådet og å få tildelt sekretærbistand fra Kirkerådets sekretariat.

Saken må ses i sammenheng med sak KR 03/16 om aktuelle regelverk knyttet til arbeidsgiverfeltet, både tjenesteordning for biskop og personalreglement. Der er det foretatt en nærmere vurdering av hvilke saker på arbeidsgiverområdet som bør behandles av en slik klagenemnd.

Begge sakene har vært på høring høsten 2015 og fremmes for Kirkemøtet 2016.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende vedtak om

Regler for Den norske kirkes klagenemnd

I

§ 1. Valg og sammensetning

I det første møtet i sin valgperiode velger Kirkemøtet medlemmer og varamedlemmer til Den norske kirkes klagenemnd (heretter klagenemnda). Medlemmene velges for hele valgperioden.

Medlemskap i Den norske kirke er et vilkår for å være medlem eller varamedlem av kontrollutvalget.¹

Klagenemnda skal ha fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Blant medlemmene skal det være minst to personer av hvert kjønn og tilsvarende for varamedlemmene.

Klagenemnda består av følgende medlemmer:

- En leder som er eller har vært dommer i de alminnelige domstoler eller i Arbeidsretten
- Ett medlem som har juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap
- Ett medlem som har teologisk doktorgrad
- Ett medlem som er prest og har særlig kompetanse i kirkerett
- Ett øvrig medlem.

Kirkemøtet velger leder av klagenemnda. Klagenemnda velger selv sin nestleder.

Utelukket fra å bli valgt inn i klagenemnda er biskoper, medlemmer av Kirkerådet og de øvrige sentralkirkelige råd, ansatte i den sentralkirkelige administrasjon samt ansatte i bispedømmeadministrasjonene.

§ 2. Klagenemndas oppgaver

Klagenemnda

a) avgjør klager etter kirkeloven § 31 tredje ledd,

¹ I dag følger dette også av kirkeloven § 29, som ikke er foreslått endret fra 2017.

- b) avgjør klager på vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed av Kirkerådets direktør og assisterende direktør samt Bispemøtets generalsekretær,
- c) treffer vedtak om oppsigelse, suspensjon og avskjed av biskop og
- d) utfører for øvrig de oppgaver den er pålagt av Kirkemøtet.

Klagenemndas avgjørelser kan ikke påklages.

§ 3. Alminnelige bestemmelser om klagenemndas arbeid

Forvaltningsloven og offentleglova gjelder for klagenemndas arbeid, jf. kirkeloven § 38 første og tredje ledd.

Så langt det passer gjelder Regler for Kirkerådets virksomhet §§ 2, 3, 5 og 7 også for klagenemndas arbeid.

En part har rett til å redegjøre for sitt syn skriftlig.

Ut over det som følger av forvaltningsloven §§ 11 d og 12 skal en part ha adgang til å møte personlig og med fullmektig for å redegjøre muntlig for sitt syn overfor klagenemnda.

Klagenemnda kan selv gi utfyllende bestemmelser om saksbehandlingen.

§ 4. Administrative forhold

En eller flere tilsatte i Kirkerådets sekretariat utfører sekretariatsfunksjoner for klagenemnda.

Den som utfører sekretariatsfunksjoner for klagenemnda, er direkte underordnet nemnda og skal følge de retningslinjer og pålegg denne gir.

Ved spørsmålet om ugildhet for den som utfører sekretariatsfunksjoner for klagenemnda, gjelder kirkeloven § 38 tredje ledd.

§ 5. Kirkerådets myndighet til å gjøre endringer i regelverket

Kirkerådet kan gjøre mindre endringer i regelverket.

§ 6 Ikrafttredelse

Reglene trer i kraft fra den tid Kirkerådet bestemmer.

II

Vedtaket skjer med forbehold om at kirkeloven blir endret, slik at Kirkemøtet gis den nødvendige hjemmel.

Saksorientering

Innholdsfortegnelse

- I Innledning
- II Nærmere om sakens bakgrunn
- III Oversikt over behovet for en særskilt klagenemnd
- IV Særlig om de saker som knytter seg til Den norske kirke som arbeidsgiver
- V Andre sakstyper som kan tenkes lagt til nemnda
 - i Kirkerådets avgjørelser etter offentleglova
 - ii Klager på valggjennomføringen
 - iii Andre saker omtalt av høringsinstansene
- VI Klagenemndas sammensetning
 - i Oppnevning av medlemmer
 - ii Medlemmenes kompetanse
- VII Klagenemndas organisering – sekretariatsfunksjon og lokalisering
- VIII Saksbehandlingsregler for nemnda
- IX Økonomiske og administrative konsekvenser

I Innledning

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 klageinstans, vil bortfalle. I en del sammenhenger er det naturlig at Kirkerådet overtar departementets funksjon – i andre sammenhenger bør det unngås. Det må også vurderes om alle klageordninger skal videreføres.

I forlengelsen av dette er det reist spørsmål om behovet for en særskilt klagenemnd. Mange av de sakstyper som kunne tenkes lagt til en slik klagenemnd, er knyttet til arbeidsgiverfeltet. Derfor henger saken nært sammen med sak KR 03/16 om arbeidsgiverspørsmål og aktuelle regelverk på det området. Kirkerådet vedtok på sitt møte i september i fjor å sende begge sakene på høring, der sak KR 39/15 gjaldt klageorganet og sak KR 34/15 gjaldt arbeidsgiverspørsmål og aktuelle regelverk.

De to sakene ble så parallelt sendt på høring i fjor høst med henblikk på behandling i Kirkemøtet i år.

Begge høringene omfattet bispedømmerådene, biskopene og berørte arbeidstakerorganisasjoner. I saken om klagenemnd unnlot ett bispedømmeråd å avgi høringssvar. Ingen av biskopene avga *egen* høringsuttalelse, heller ikke i form av særmerknader til rådernes svar. Biskopene i Oslo og Møre presiserte at de avga felles høringsuttalelse med bispedømmerådet. Kirkerådet mottok også høringsuttalelser fra Presteforeningen og Fagbundet (LO). I nærværende saksdokument gjengis ikke de nærmere drøftelser som er foretatt i saken om arbeidsgiverspørsmål. Kun konklusjonene vil her bli gjengitt.

De to sakene må med andre ord ses i sammenheng, ved at saksporteføljen til klagenemnda i stor grad blir definert i saken om arbeidsgiverspørsmål. Et uttrykk for dette er at et flertall av høringsinstansene behandlet de fleste problemstillinger knyttet til klageordninger i saken om arbeidsgiverspørsmål og ikke i klagenemndsaken.

II Nærmere om sakens bakgrunn

I høringsnotatet redegjorde Kirkerådet nærmere for sakens bakgrunn. Kirkerådet viser til at Kulturdepartementet i sitt høringsnotat av 2. september 2014 *Staten og Den norske kirke – et tydelig skille*, foreslo at det i kirkeloven § 27 ble opprettet et nytt, særskilt klageorgan kalt *Den norske kirkes klagenemnd*. Dets oppgaver ble foreslått å være slik:

«Klagenemnda

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

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

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

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

Departementet uttrykte behovet på denne måten:

«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 2015, som Kirkemøtet i 2015 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; kursivert her).

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).

Kirkemøtet støttet altså *ikke* departementets siste forslag «som innebærer at det *ikke* opprettes noen klagenemnd ved lov», jf. at Kirkemøtet tydelig uttalte at det *ønsket* at det ble opprettet et klageorgan ved lov.

I høringsnotatet viste Kirkerådet til at Kirkemøtets formulering «behandle *klager* på avgjørelser» språklig sett ikke fanger opp:

- disiplinærvedtak i første instans,
- såkalt mindretallsklage ved henholdsvis tilsetting og disiplinærreaksjon eller
- den særlige behandlingsmåten av saker der det er uenighet mellom tilsettingsorganet og den instans som innstiller i en tilsettingssak.

Såkalt mindretallsklage 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. Både dette siste og de to formene for såkalt mindretallsklage er forankret i tjenestemannsloven – og nærmere presisert i personalreglementene.

Kirkerådet la i høringsnotatet til grunn at trass i ovennevnte formulering, har ikke Kirkemøtet ønsket en lovhjemmel som gir et snevrere myndighetsrom enn det departementet opprinnelig foreslo som ny § 27. Kirkerådet antok tvert imot at Kirkemøtet 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, jf. oppsummeringen i første avsnitt av sitatet på side 5.

Det ville også være ønskelig om hjemmelen til at nemnda skal kunne være disiplinærmyndighet gjøres generell.² Som eksempel viste Kirkerådet til at det kunne tenkes at Kirkemøtet vedrørende stillingene som Kirkerådets direktør og assisterende direktør samt

² 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.

generalsekretær i Bispemøtet fant at det er bedre med klagenemnda som disiplinærmyndighet enn det valgte Kirkerådet. Dette kunne begrunnes med at disiplinærsaker overfor disse stillingene – på samme måte som for biskoper – burde være gjenstand for behandling av en særlig uavhengig instans.

I høringsnotatet viste Kirkerådet til at Kirkemøtet ba om en lovhjemmel til selv å opprette en klagenemnd, altså ikke at det i loven blir opprettet et eget klageorgan som en tvungen ordning. I dette ligger som vist rett ovenfor også at Kirkerådet forutsetter at Kirkemøtet gis en frihet til å avgjøre hvilke grupper av saker en slik nemnd skal behandle.

III Oversikt over behovet for en særskilt klagenemnd

Kirkerådet viste i høringsnotatet til at det er to forhold som påvirker behovet for en særskilt klagenemnd. For det første vil det ha betydning hvilke sakstyper det skal være klageordning for. For det annet har det betydning hvilke av disse sakstyper det anses ønskelig at klagemyndigheten legges *utenfor* den alminnelige kirkelige strukturen. Det er i slike saker behovet for et særskilt klageorgan viser seg.

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 2015 er det kun på ett punkt departementet har foreslått at det blir innført en ny, obligatorisk 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 viste i høringsnotatet til at det delte departementets oppfatning om 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. I dette ligger altså at disse lovhjemlene fortsatt er den rettslige forankringen for de aktuelle klageordningene. Her er det henholdsvis bispedømmerådet og Kirkerådet som er klageinstanser. I høringsnotatet reiste allikevel Kirkerådet spørsmålet om klagenemnda her burde bli rett klagemyndighet for disse sakstypene. Se omtalen nedenfor i pkt. V.

Kirkerådet viste i høringsnotatet til at en tilsvarende videreføring kan skje vedrørende 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.³ Disse reglene er gitt med hjemmel i kirkeloven § 20 siste ledd. Også her er Kirkerådet enig med departementet i at lovhjemlene som ligger til grunn for reglene – herunder om klage – kan videreføres i denne fase av reformprosessen.

Gitt de områder der Kirkemøtet enten vil måtte, jf. ovenfor om tap av presterettigheter, eller kan innføre klageordninger, må det altså vurderes nærmere *hvilket organ* som egner seg som klageorgan. Tilsvarende gjelder i enkelte sakstyper som formelt sett ikke er klageordning i betydningen klage på en avgjørelse som allerede er truffet (i første instans).

I høringsnotatet påpekte Kirkerådet at *Kirkemøtet* ikke er egnet som klageorgan, jf. også ovenfor i pkt. II om departementets oppfatning på dette punkt. Av dette følger at dersom det skal være klageadgang for saker der Kirkerådet har truffet vedtak, er det vanskelig å se alternativer til et slikt særskilt klageorgan.

³ Se sak KM 16/15 § 10.

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 i praksis valget mellom Kirkerådet og den særskilte klagenemnda. Dette gjelder også for vedtak i Evalueringsnemnda i samband med dispensasjonsvedtak fra kompetansekravet til å bli prest. Her er det Kirkerådets arbeidsutvalg som i dag treffer avgjørelse, med Kirkerådet som klageinstans.

I saken om arbeidsgiverspørsmål og tilknyttede regelverk foreslo Kirkerådet i høringsnotatene at *Kirkerådet bør være klageinstans* der det er andre organer enn Kirkerådet som har truffet vedtak. Resonnementet var at så lenge det fins et organ i den alminnelige kirkelige strukturen, er det ikke nødvendig at klagebehandlingsfunksjonen legges til et slikt særorgan på siden av denne strukturen. Også ressursmessige hensyn taler for dette.

Fra dette utgangspunktet gjorde Kirkerådet et prinsipielt viktig unntak ved klager knyttet til biskopens myndighetsutøvelse. Av hensyn til en uavhengig bispetjeneste mente Kirkerådet at det bør unngås at det etableres klageordninger der biskopen i sin myndighetsutøvelse underlegges Kirkerådet. Tilsvarende vil gjelde ved disiplinærvedtak (oppsigelse, suspensjon eller avskjed) overfor biskop. Kirkerådet mente at felles for slike saker vedrørende biskoper, burde være at klagenemnda er klageinstans istedenfor Kirkerådet. Samtlige høringsinstanser støttet en slik tilnærming.

Sammenlignet med sitt foreløpige forslag i høringsnotatene fra i fjor høst, har Kirkerådet i saksfremleggene som skal til Kirkemøtet snevret noe inn hvilke sakstyper Kirkerådet foreslår klageordning for. Dette er begrunnet nærmere dels i saken om regelverk på arbeidsgiverområdet (sak KR 03/16), dels i nærværende sak.

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

Kirkerådet viser her til de utførlige drøftinger i sak KR 03/16, der det foreslås at klagenemnda får myndighet i følgende grupper av saker:

Disiplinærreaksjon overfor biskop (klagenemnda blir da første og siste instans før eventuelt sivilt søksmål).⁴

Klager på disiplinærreaksjon mot følgende stillinger: direktør og assisterende direktør i Kirkerådet og generalsekretær i Bispemøtet.⁵

⁴ Her foreslås det altså ikke å være en klageordning, motsatt av for alle andre stillingskategorier.

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

⁵ Innenfor Kirkerådet er det bare saker om tilsetting (ansettelse) og disiplinærvedtak knyttet til disse stillingene at myndigheten er lagt til det valgte rådet. Øvrige saker om tilsetting er lagt til et tilsettingsråd – som dessuten er disiplinærmyndighet.

Se utkast til ny § 13 nr. 1 i personalreglement for Kirkerådet sammenholdt med § 12.1 og § 7.1.

Klagesaker der biskopen har truffet vedtak om å frata prest retten til å utføre preste-tjeneste (sak om tap av presterettigheter), jf. utkast til ny § 31 tredje ledd i kirkeloven.⁶

I høringsnotatet foreslo Kirkerådet at klagenemnda også skulle behandle følgende to sakstyper:

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.

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

I saksfremlegget som skal til Kirkemøtet, foreslår Kirkerådet derimot at det ikke skal være noen klageordning i disse to sakstypene. Dette utgjør en endring fra i dag. Se for begrunnelsen, sak KR 03/16 henholdsvis pkt. XII i og pkt. XIV (i de to siste avsnittene).

V Andre sakstyper som kan tenkes lagt til nemnda

i Kirkerådets avgjørelser etter offentleglova

I høringsnotatet viste Kirkerådet til departementets forslag i lovsaken om å videreføre dagens ordninger i kirkeloven § 38 annet ledd om klage på vedtak etter offentleglova. Kirkerådet støttet dette forslaget. I og med at departementets forslag fra høsten 2014 om en nærmere lovregulering av sakstyper lagt til en klagenemnd, ikke ble videreført, vil det ikke bli *lovfestet* en (obligatorisk) klageordning knyttet til *Kirkerådets vedtak etter offentleglova*. I høringsnotatet viste Kirkerådet til at hvis det først skal opprettes en særskilt klagenemnd,

«gir det god sammenheng i regelverket at også Kirkerådets vedtak etter offentleglova 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» (høringsnotatet side 7).

Kirkerådet uttrykte samtidig tvil om en slik sakstype lagt til klagenemnda ville kunne endre nemndas karakter. Det ble samme sted således vist til at

«i større grad enn hva gjelder de andre foreslåtte sakstypene, vil nemnda måtte være i en beredskap til på meget kort varsel å behandle en klage. Dette vil kunne ha økonomisk-administrative virkninger som vil måtte fanges opp i den endelige vurderingen.»

Trass i ovennevnte forbehold var det ingen høringsinstanser som var imot at det her ble innført en klageordning og da med klagenemnda som klageinstans. Samtlige høringsinstanser bortsett fra én foreslo en klageadgang og å legge myndigheten til Klagenemnda. Stavanger bispedømmeråd uttalte at

⁶ Se utkast til ny § 12 i tjenesteordning for biskop.

«Når det gjelder klager på Kirkerådets vedtak etter offentleglova, vil det være uheldig om Kirkerådet som eneste kirkelige organ skal være unntatt slik at de som får avslag på begjæring om innsyn ikke skal ha en klagemulighet. Her bør det etableres ordninger som medfører at klager raskt skal kunne behandles av Klagenemnda, f.eks. at et mindre utvalg av nemda sine medlemmer behandler klagen for å sikre at offentleglova sine korte tidsfrister kan overholdes.»

På tross av dette mener Kirkerådet det ikke bør være en klageordning i slike saker. Begrunnelsen er for det første at det forbehold fra høringsnotatet som er gjengitt ovenfor, bør ha gjennomslag. For det annet mener Kirkerådet at det ikke bør innføres nye klageordninger. I dag er det ingen klageordning knyttet til disse vedtakene, ut over anledningen til å klage til Sivilombudsmannen. For det tredje vil fraværet av en klageordning bidra til å ansvarliggjøre Kirkerådet i slike saker. Dessuten vil det fortsatt vil være en mulighet til å bringe et avslag inn for Sivilombudsmannen, slik at praksis i Kirkerådet eventuelt kan korrigeres. Endelig mener Kirkerådet at nemndas virksomhet bør innrettes mot de noe større saker – både i betydningen saker som normalt forutsetter omfattende vurderinger, men også hva gjelder prinsipiell viktighet.

ii Klager på valggjennomføringen

Som nevnt ovenfor i pkt. III ba Kirkerådet i høringsnotatet om innspill i spørsmålet om Klagenemnda burde overta den myndighet bispedømmerådene og Kirkerådet har i klagesaker vedrørende valggjennomføringen henholdsvis ved valg til menighetsråd og bispedømmeråd/Kirkemøtet. Høringsinstansene var delt i dette spørsmålet. Blant de instanser som uttalte seg, gikk fem inn for å videreføre dagens ordning, mens tre foreslo å legge myndigheten til Klagenemnda. Siden det ikke ble spesifisert nærmere, antar Kirkerådet at sistnevnte mente dette skulle gjelde alle slike saker, altså også der bispedømmerådene i dag er klagemyndighet.

I lys av høringen, foreslår Kirkerådet at dagens ordning videreføres.

iii Andre saker omtalt av høringsinstansene

Kirkerådet ba også om eventuelle forslag til sakstyper der det kan være grunn til å ha en klageordning.

En del høringsinstanser svarte uttrykkelig at de ikke kunne identifisere eksempler på andre sakstyper enn de som for øvrig var omtalt i høringsnotatet. Bare *Møre biskop og bispedømmeråd* hadde konkrete innspill til mulige sakstyper. Det gjaldt henholdsvis

- Bestemmelser om og klageordning for om valgt medlem og varamedlem av et rådsorgan skal tre ut om det innledes eller tas ut tiltale etter straffeloven, og
- Bestemmelser om og klageordning vedrørende vurdering av habilitet.

I begge disse gruppene gis det løsninger i eksisterende regelverk. I den første gruppen følger det henholdsvis av kirkeloven § 7 tredje ledd for menighetsrådene og § 23 åttende ledd for bispedømmerådene, der førstnevnte bestemmelse gjelder tilsvarende. Kirkeloven § 7 tredje ledd lyder slik:

Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot et menighetsrådsmedlem for et straffbart forhold, som nevnt i straffeloven kapittel 19, 27, 28 og 30 og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for menighetsråd eller kirkelig fellesråd, kan menighetsrådet vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. Dersom et menighetsrådsmedlem dømmes for et straffbart forhold, kan menighetsrådet vedta at vedkommende skal tre endelig ut av rådet.

Det er her tale om vedtak av typisk skjønnspreget karakter. Det er heller ikke saker som ventelig har stor praktisk relevans – det er blant annet tale om straffebed knyttet til vern av offentlig myndighet og tilliten til den. Derfor mener Kirkerådet det ikke er nevneverdig behov for å innføre en klageordning i slike saker.

Hva gjelder habilitetsvurderingen, følger det av forvaltningsloven § 8 første og annet ledd at det er vedkommende person selv, eventuelt det kollegiale organet, som skal vurdere egen habilitet. En prøvelse av denne vurderingen – i realiteten en form for klagevurdering – vil kunne fremmes i samband med en klage på selve det aktuelle vedtakets gyldighet. En uriktig habilitetsvurdering er å regne som en saksbehandlingsfeil. Betydningen av at slik feil foreligger, er regulert i forvaltningsloven § 41. Den lyder slik:

§ 41.(*virkingen av feil ved behandlingsmåten*).

Er reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven ikke overholdt ved behandlingen av en sak som gjelder enkeltvedtak, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

VI Sammensetning

i Oppnevning av medlemmer

Kirkerådet ba i høringsnotatet om høringsinstansenes innspill med hensyn til nemndas konkrete sammensetning – herunder antall medlemmer og hvilke formelle krav som skal stilles til medlemmenes kompetanse og hvordan oppnevningen skal finne sted.

Det var seks av høringsinstansene som hadde synspunkter på antall medlemmer i klagenemnda. Fire bispedømmeråd gikk inn for fem medlemmer, *Fagforbundet* foreslo tre eller fem medlemmer, mens *Oslo biskop og bispedømmeråd* foreslo fem eller sju medlemmer. Enkelte av høringsinstansene la til at antallet medlemmer i nemnda bør være oddetall for å sikre et flertall ved avgjørelser. *Møre biskop og bispedømmeråd* ga uttrykk for at begge kjønn må være representert med minimum to personer for å sikre kjønnsbalanse. I lys av høringen, foreslår Kirkerådet at Kirkemøtet velger fem medlemmer med et tilsvarende antall varamedlemmer.

I henhold til likestillingsloven § 13 første ledd bokstav b) skal det være minst to medlemmer av hvert kjønn i et *offentlig organ* med fire eller fem medlemmer. Selv om klagenemnda ikke i denne sammenheng er å regne som et offentlig organ, følger Den norske kirke de samme bestemmelser. Se utkastet § 1 tredje ledd annet punktum.

Enkelte høringsinstanser uttalte seg nærmere om ordning for nominasjon i forkant av valget. Begrunnet med et maktfordelingsprinsipp mente *Møre biskop og bispedømmeråd* at medlemmene til klagenemnda bør bli foreslått av ulike miljø og instanser. *Fagforbundet* gikk inn for at minst ett eller to av representantene oppnevnes av (arbeidstaker)organisasjonene etter størrelse. Det er ventelig at kirkeloven utpeker Kirkemøtet som oppnevningsorgan, slik at det blir et spørsmål om det skal legges opp til at Kirkemøtet oppnevner for eksempel to av medlemmene etter forslag fra de største organisasjonene. *Nidaros bispedømmeråd* mente på sin side at det er «det er klokt å ikke tenke i retning av representasjon og partssammensatt nemnd, men i retning av uavhengig oppnevnt ekspertise som ikke har bindinger til hverken ansatte eller tillitsvalgte i kirken» for at klageorganet skal «ha en sammensetning som inngir tillit, sikrer uavhengighet og har nødvendig kompetanse i sakene som skal behandles». Både *Stavanger bispedømmeråd*, *Agder og Telemark bispedømmeråd*, *Sør-Hålogaland bispedømmeråd*, *Hamar bispedømmeråd* og *Borg bispedømmeråd* ga uttrykk for at medlemmene bør velges på fritt grunnlag. Kirkerådet slutter seg dette. Klagenemndas sammensetning bør etter Kirkerådets vurdering settes sammen på fritt grunnlag ut fra ekspertise, jf. punkt VI ii nedenfor. Kirkerådet finner det samtidig hensiktsmessig at bispedømmerådene og de utdanningsinstitusjoner som har rett til å utdele cand.theol.-graden bør gis anledning til å foreslå kandidater.

Oslo biskop og bispedømmeråd ga uttrykk for at halvparten av medlemmene bør velges hvert annet år, for å sikre kontinuitet i klagenemndas arbeid. Alternativet er at Kirkemøtet velger alle medlemmene og varamedlemmene på sitt første møte i valgperioden, tilsvarende forslaget om valg av kontrollutvalget i sak KM 04/16. Etter Kirkerådets vurdering kunne kontinuitetshensyn tilsi at halvparten av nemndas medlemmer velges annethvert år. Spørsmålet om valg hvert annet år bør imidlertid ses i sammenheng med de andre valgene Kirkemøtet foretar. Normalordningen er at Kirkemøtet på sitt første møte i valgperioden, etter en omfattende nominasjonsprosess ledet av en egen nominasjonskomité, velger Kirkeråd, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd – og Kirkemøtets kontrollutvalg, om forslaget i sak KM 04/16 blir vedtatt. Etter to år er det kun leder av Kirkerådet, leder av Mellomkirkelig råd og leder av Samisk kirkeråd som er på valg, etter en forenklet nominasjonsprosess ledet av Kirkemøtets ordinære valgkomité. Dersom halvparten av medlemmene til klagenemnda skal velges hvert annet år, vil det innebære en noe mer omstendelig prosess enn hvis nominasjonskomiteen foreslår hele nemnda samlet. Behovet for kontinuitet kan normalt også ivaretas ved gjenvalg om Kirkemøtet ønsker det. Kirkerådet foreslår i denne omgang at alle medlemmene i klagenemnda velges for hele Kirkemøtets valgperiode, men legger til grunn at spørsmålet kan vurderes nærmere på et senere tidspunkt. Kirkemøtets nominasjonskomité foreslår, på bakgrunn av forslag fra aktuelle aktører, kandidater til Kirkemøtet.

Det er et nærmere spørsmål om ett eller flere av medlemmene bør være medlemmer av Kirkemøtet. *Møre bispedømmeråd* påpeker i sin uttalelse at det kan være hensiktsmessig at ett av medlemmene har sete i Kirkemøtet. Etter Kirkerådets vurdering er det viktigere at medlemmene har en sterk faglig kompetanse, enn at de har erfaring fra Kirkemøtet. Medlemskap i Kirkemøtet kan være en nyttig kompetanse, men Kirkerådet mener at hensynet til fleksibilitet tilsier at utpekingen av klagenemndas medlemmer ikke undergis en slik begrensning.

Stavanger bispedømmeråd reiste et spørsmål om noen bør utelukkes til å være valgbare til klagenemnda:

«Spørsmål om utelukkelse at kandidater bør følge de regler som gjelder for kontrollutvalget, og vi støtter her Kirkerådets vurdering i høringsnotatet om kontrollutvalg slik at utelukket fra å bli valgt inn i klagenemnda er medlemmer av Kirkerådet og de øvrige sentralkirkelige råd, ansatte i den sentralkirkelige administrasjon og daglig leder av bispedømmerådene virksomhet.»

Kirkerådet deler her Stavanger bispedømmeråds anliggende. Av hensyn til klagenemndas uavhengighet, bør medlemmer av Kirkerådet og de øvrige sentralkirkelige råd og ansatte i den sentralkirkelige administrasjon utelukkes fra valg til klagenemnda.

Når det gjelder ansatte i bispedømmerådsadministrasjonene – både daglig leder av bispedømmerådets virksomhet og andre ansatte – vil det kunne være god juridisk og teologisk kompetanse blant disse, samt inngående kjennskap til den kirkelige forvaltningen. På den annen side vil ansatte ved bispedømmekontor kunne være i en form for underordningsforhold til biskopen som har fattet førsteinstansvedtaket i noen av sakene som bringes frem for klagenemnda. Kirkerådet foreslår derfor at de ansatte i bispedømmerådsadministrasjonene bør utelukkes fra valg til klagenemnda.

Et spørsmål i seg selv er om biskopene bør kunne velges til klagenemnda. Ettersom det i mange tilfeller vil være en biskop sitt vedtak som påklages til klagenemnda, vurderer Kirkerådet det som uheldig om en annen biskop skal delta i et organ som kan overprøve den første biskopens myndighetsutøvelse. Dette ble ikke vurdert nærmere av høringsinstansene. Kirkerådet foreslår at biskopene bør utelukkes fra valg til klagenemnda.

ii Medlemmenes kompetanse

I høringsnotatet viste Kirkerådet til at departementet i sitt forslag fra høsten 2014 skrev 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).

Det var bred oppslutning i høringen om at medlemmene burde ha både juridisk og teologisk kompetanse. Enkelte høringsinstanser spesifiserte juridisk kompetanse til å være arbeidsrettslig, forvaltningsrettslig og/eller kirkerettslig (spesial)kompetanse. Tunsberg bispedømmeråd la til grunn at utvalget også burde ha økonomisk-administrativ kompetanse.

Nidaros bispedømmeråd foreslo at nemnda burde bestå av «leder med dommer- eller professorkompetanse (jurist)», «jurist med arbeidsrettslig spesialkompetanse», «jurist med forvaltningsrettslig spesialkompetanse» og «to øvrige medlemmer som kan ha noe ulik fagbakgrunn som ikke utelukker at personer uten juridikum kan delta og som sikrer nødvendig kirkelig og teologisk kompetanse».

Presteforeningen foreslo at nemnda skal bestå av leder med juridisk kompetanse og erfaring som dommer, ett medlem med advokatbevilling, en teologisk sakkyndig og to leke medlemmer. *Fagforbundet* mente som nevnt ovenfor at «minst 1 eller 2 av representantene – avhengig av sammensetning/antall medlemmer oppnevnes av organisasjonene etter størrelse».

Hva særlig gjelder lederen, går *Nidaros bispedømmeråd* og *Presteforeningen* inn for at lederen bør ha erfaring som dommer. *Møre biskop og bispedømmeråd* er mer usikre på om generell dommererfaring er nødvendig og peker på at selv om det ikke står i regelverket, er det ikke til hinder for at dommere kan utpekes til medlemmer av nemnda.

Kirkerådet vurderer det slik at lederen bør ha erfaring som dommer. Et slikt krav vil sikre at i det minste lederen har relevant erfaring med å utforme vedtak i konkrete, juridiske saker. Dette vil bidra til å øke sannsynligheten for at klagenemnda treffer avgjørelser av høy kvalitet. Det kan også være med på å gi høy grad av legitimitet til nemndas avgjørelser.

Kirkerådet vil tilføye at Svenska kyrkans överklagandenämnd består av en leder som er eller har vært dommer, ett medlem som er prest som har teologisk doktorgrad, ett medlem som er prest og har dokumentert kunnskap og erfaring fra det kirkerettslige området, ett medlem som er jurist og ett annet medlem (Svenska kyrkans Kyrkoordning 16 kap. 2 §). Disse har alle personlige varamedlemmer.

Kirkerådet vil understreke betydningen av at klagenemnda har betydelig juridisk og teologisk kompetanse. Det vil kunne sikre høy kvalitet og faglig selvstendighet i klagenemndas behandling av saker. Kirkerådet foreslår derfor at det regelfestes som krav at nemndas medlemmer skal ha slik kompetanse, uten at det spesifiseres hvilken juridiske eller teologiske faggren de bør ha kompetanse i.

Kirkerådet foreslår etter dette at det skal velges *en leder* som har erfaring som dommer. Med dommer menes enten embetsdommer i de alminnelige domstoler (tingrett, lagmannsrett og Høyesterett) eller dommer i Arbeidsretten. Videre bør ytterligere ett medlem ha juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap, ett medlem ha teologisk doktorgrad og videre ett medlem være en prest med særlig kompetanse i kirkerett. Det velges ett øvrig medlem. Samtlige fem medlemmer velges med personlige varamedlemmer.

VII Organisering – sekretariatsfunksjon og lokalisering

Kirkerådet pekte i høringsnotatet på at departementet i sitt opprinnelige forslag fra høsten 2014 viste 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 ønsket særlig høringsinstansenes syn på om sekretariatsfunksjonen for klagenemnda bør legges til Kirkerådets sekretariat samt eventuelt om en samlokalisering med Kirkerådets sekretariat er ønskelig.

Flertallet av høringsinstansene, det vil si *Oslo biskop og bispedømmeråd*, *Tunsberg bispedømmeråd*, *Bjergvin bispedømmeråd*, *Agder og Telemark bispedømmeråd*, *Sør-Hålogaland bispedømmeråd* og *Borg bispedømmeråd*, finner det henholdsvis naturlig eller har ingen innvendinger mot at sekretariatsfunksjonen ivaretas av personell i Kirkerådets sekretariat og lokaliseres samme sted.

Møre biskop og bispedømmeråd ga uttrykk for at klagenemnda geografisk gjerne må samlokaliseres med Kirkerådet, men legger vekt på at det organisatorisk må være tydelig at klagenemnda ikke er en del av Kirkerådet. *Møre bispedømmeråd* la til at det også kan trekkes vekslers på Kirkerådets sekretariat, men

«det er avgjørende å sikre at medlemmer av nemndas sekretariat ikke har tilknytning eller bindinger til den aktuelle saken. Om dette ikke kan sikres, må det legges til rette for å innhente eksterne saksbehandlere».

Stavanger bispedømmeråd la vekt på at

«Det vil være viktig å sikre klagenemndas uavhengighet i forhold til Kirkerådet i de klagesaker der Kirkerådet er førsteinstans. Ideelt sett burde derfor sekretariatsfunksjonen for nemnda utøves uavhengig av Kirkerådets sekretariat. Samtidig ser vi at sakstilfanget til nemnda neppe blir så stort at det forsvarer opprettelse av en egen sekretariatsfunksjon. Dersom det anses nødvendig å opprette en særskilt sekretariatsfunksjon for klagenemnda, kunne det vurderes om denne kunne være felles med kontrollorganet for Kirkemøtet. Vi ser ingen vesentlige innvendinger mot at et eventuelt særskilt sekretariat for klagenemnda skal kunne samlokaliseres med Kirkerådets sekretariat.

Av ressurs hensyn ser vi imidlertid at det vil være hensiktsmessig at sekretariatsfunksjonen for klagenemnda ivaretas av personell i Kirkerådets sekretariat. *Stavanger bispedømmeråd* mener at klagenemndas uavhengighet kan ivaretas i tilstrekkelig grad ved at det utarbeides særskilte retningslinjer for saksbehandlingen i Kirkerådets sekretariat.»

Nidaros bispedømmeråd ga uttrykk for at klagenemndas sekretariatsfunksjon og samlokalisering ikke er ønskelig, fordi

«Grensesnittet mellom nemndas behandling og Kirkerådets forvaltningsoppgaver, vil være stor. Det vil derfor kunne stilles spørsmål om sekretariatets uavhengighet. I denne type organer og saksbehandling, vil «armlengs avstand» være et kriterium som vektlegges. For å ivareta dette hensynet bør ikke sekretariatsfunksjonen legges til Kirkerådets sekretariat.»

Samtidig så *Nidaros bispedømmeråd* at en etablering av et helt fritt og uavhengig sekretariat fra andre kirkelige organer har «betydelige omkostninger både ressursmessig og kompetansemessig». I lys av det foreslo *Nidaros bispedømmeråd* at nemnda og dens sekretariat legges til et bispedømmeråd, i god avstand fra kirkens sentrale administrasjon og styringsorganer.

Borg bispedømmeråd, Sør-Hålogaland bispedømmeråd og Agder og Telemark bispedømmeråd ga uttrykk for at det å legge sekretariatsfunksjoner til Kirkerådet i enkelte tilfeller vil kunne «skape utfordringer i forhold til habilitet og dobbeltroller».

Kirkerådet vil tilføye at den Svenska kyrkans överklagandenämnd, som et stykke på vei tilsvarende forslaget til Den norske kirkes klagenemnd, har sekretariatsbistand av jurister⁷ som

⁷ Fra år 2000 har Lars Bjurstram, lagmann i Värmlands tingsrätt, og fra 2002 har Maria Wetterstrand Hagström, hovrättsråd ved Svea hovrätt, vært sekretærer for klagenemnda.

utpekes av nemnda selv (jf. Svenska kyrkans Kyrkoordning 16 kap. 2 § nest siste ledd). Disse er imidlertid ansatt av Kyrkokansliet som – i samråd med överklagandenämndas leder – fastsetter godtgjøring for sekretærenes arbeid. Överklagandenämndas administrative gjøremål ivaretas av personell i Kyrkokansliet. (Svenska kyrkans överklagandenämnd – *Verksamhetsberättelse år 2014*, s. 2–3).

Klagenemnda forventes ikke å behandle mange større saker gjennom året. Klagenemndas arbeidsbelastning vil kunne variere fra år til år. Av ressursmessige årsaker anser Kirkerådet det derfor ikke som hensiktsmessig å etablere et eget uavhengig sekretariat. Kirkerådet finner det ikke naturlig å legge sekretariatsfunksjonene til samme sekretariat som for kontrollorganet, jf. nedenfor. Kirkerådet viser til at flertallet av høringsinstansene ikke hadde innvendinger til at sekretariatsfunksjonene legges til Kirkerådet. Etter Kirkerådets syn vil eventuelle utfordringer med tanke på habilitet kunne løses gjennom klare retningslinjer for den eller de som utfører sekretariatsfunksjoner for nemnda. Kirkerådet foreslår derfor at sekretariatsfunksjonene legges til Kirkerådet og lokaliseres til Kirkens hus.

Stavanger bispedømmeråd anmodet Kirkerådet om å vurdere muligheten for en forenkling ved at klagenemnd og kontrollorgan blir samme organ. Kirkerådet viser til at kontrollutvalgets ansvarsområde klart skiller seg fra Klagenemndas. Kontrollutvalget skal kontrollere om Kirkemøtets vedtak blir fulgt opp etter deres innhold og forutsetninger, se til at Den norske kirkes regnskaper blir revidert på betryggende måte, samt se til at Kirkerådets virksomhet blir undergitt forvaltningsrevisjon. Klagenemndas oppgaver vil derimot etter forslaget være knyttet til klagebehandling av enkeltsaker samt disiplinærreaksjoner overfor biskoper.

Dette tilsier etter Kirkerådets syn at kontrollutvalget bør settes sammen ut fra en annen vurdering av kompetanse enn den kompetanse som er aktuell for klagenemnda. Kontrollutvalget vil ha behov for juridisk, økonomisk-administrativ og revisjonsfaglig kompetanse, mens klagenemnda vil ha behov for juridisk og teologisk kompetanse, men ikke de to sistnevnte fagområdene. Kirkerådet mener derfor det er mest hensiktsmessig med en egen klagenemnd og et eget kontrollorgan.

VIII Saksbehandlingsregler

Aller første skal Kirkerådet nevne at etter Kirkerådets vurdering bør de mest relevante saksbehandlingsreglene i *Regler for Kirkerådets virksomhet* gjelde tilsvarende så langt de passer for saksbehandlingen i klagenemnda. Dette omfatter bestemmelsene om møteprinsippet, åpne og lukkede møter, vedtaksførhet og avstemmingsregler. Kirkerådet foreslår derfor at disse reglene gjøres tilsvarende gjeldende for klagenemnda. Se utkastet § 3 annet ledd.

Fagforbundet la vekt på at «berørte arbeidstakere har rett til å møte i nemnda og kan la seg bistå av tillitsvalgt eller rådgiver fra vedkommendes organisasjon/forbund». Kirkerådet vil påpeke at muligheten til å forsvare sine interesser gjennom kontradiksjon er et viktig ulovfestet prinsipp i forvaltningsretten, og foreslår i tråd med dette at det inntas en bestemmelse i regelverket som åpner for at personer klagen retter seg mot skal ha rett til å møte i nemnda. For ordens skyld tilføyes at det følger av forvaltningsloven § 11 d at

I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det, skal en part som har saklig grunn for det, gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken.

I vår sammenheng vil dette bety enten klagenemndas sekretær eller dets leder, eller den leder utpeker. En bestemmelse som nevnt vil med andre ord *supplere* lovens ordning og knytte seg til nemnda som sådan.

For øvrig vises det til forvaltningsloven § 12:

§ 12.(advokat eller annen fullmektig).

En part har rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen.

Som fullmektig kan brukes enhver myndig person eller en organisasjon som vedkommende er medlem av. Forvaltningsorganet kan likevel tilbakevise den som uten å være advokat, søker erverv ved å opptre for andre i forvaltningssaker, men ikke i saker der vedkommende har rett til å yte rettshjelp etter domstoloven § 218. Tjenestemann tilsatt ved forvaltningsorgan innenfor det forvaltningsområde som saken hører under, kan ikke opptre som fullmektig.

Alle henvendelser i en sak kan gjøres ved fullmektig, og parten har rett til å ha med seg fullmektig når han møter personlig for forvaltningsorganet. Alle meddelelser og henvendelser fra forvaltningsorganet skal skje til partens fullmektig for såvidt forholdet dekkes av fullmakten. Når det finnes hensiktsmessig, kan parten også underrettes direkte. Parten kan kreve å bli underrettet ved siden av eller i stedet for fullmektigen.

Fullmektig som ikke er advokat, skal legge frem skriftlig fullmakt. Advokat behøver ikke å legge frem skriftlig fullmakt, med mindre forvaltningsorganet finner grunn til å kreve det.

Med henvisning til den ovenfor understrekede tekst i bestemmelsen, kan det spørres om det er behov for utdypende bestemmelser. Imidlertid er forvaltningsloven § 12 ikke utformet med henblikk på organer der avgjørelsene treffes i møte, jf. utkastet § 3 annet ledd der dette er søkt innarbeidet. Derfor kan det være nyttig med en klargjøring om at både parten selv og/eller vedkommendes fullmektig kan møte personlig for klagenemnda. Noen plikt til oppmøte derimot, er ikke ønskelig.⁸

Møre biskop og bispedømmeråd uttalte seg nærmere om saksbehandling hvor de la til grunn at nemndas avgjørelser fattes med simpelt flertall og at det bør begrunne sine avgjørelser, da disse vil danne presedens for forvaltningens håndtering av tilnærmet like saker. Simpelt flertall betyr at det forslaget som har fått flest stemmer blir vedtatt, alminnelig flertall innebærer at det forslaget som har fått minst halvparten av de avgitte stemmene blir vedtatt.

Kirkerådet vil påpeke at normalordningen er at Den norske kirkes organer har regler om alminnelig flertall, og foreslår derfor at samme ordning bør gjelde for klagenemnda. Se således *Regler for Kirkerådets virksomhet* § 7 nr. 1, som er foreslått å gjelde tilsvarende for nemnda, jf. ovenfor.

⁸ Det er tale om forvaltningsklager, ikke sivilprosess. Noen prosessordning i tråd med tvistelovens regler, er det ikke aktuelt å søke innarbeidet.

Når det gjelder spørsmålet om begrunnelse av sine avgjørelser, viser Kirkerådet til at ordinære forvaltningsrettslige prinsipper vil gjelde for kagenemndas virksomhet. Det innebærer blant annet at de avgjørelser som regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b), skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24 sammenholdt med § 33 første ledd.

Bjørgvin bispedømmeråd påpeker at klagememnda

«skal handsama forvaltningsmessige klager og ikkje læresaker. I saker som har læremessige implikasjonar må klagememnda be biskopen reisa læresak for å få naudsynleg læremessig avklaring før forvaltningsklage kan handsamast.»

Kirkerådet slutter seg til dette, og skal bemerke at en lovfestet klagememnd – i likhet med andre kirkelige organer – vil kunne komme til å måtte treffe vedtak i saker som gjelder den evangelisk-lutherske lære. Dette vil ut fra de sakstyper som foreslås lagt til memnda endog i særlig grad gjelde denne. På samme måte som andre kirkelige organer vil memnda være forpliktet til å utføre sitt arbeid i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære, jf. kirkeloven § 28.

Kirkerådet skal derfor presisere at memnda vil ha *et selvstendig ansvar* for at det læremessige grunnlaget for saken er tilstrekkelig klarlagt ved at uttalelser innhentes fra biskoper og andre. Kirkerådet anbefaler derfor ikke at det reguleres nærmere når memnda må eller bør innhente teologisk bistand. Det vises for øvrig utkastet om memndas fagkyndige sammensetning.

IX Økonomiske og administrative konsekvenser

Etableringen av en egen klagememnd for Den norske kirke vil kunne avlaste Kirkerådet noe, ved at klagememnda behandler saker som ellers ville måtte bli behandlet av Kirkerådet, jf. utkastet § 2 bokstav a) og c).

De faktorer som særlig vil påvirke behovet for ressurser til klagememnda, er omfanget av sakstyper lagt til memnda, hyppigheten av forekommende saker innenfor denne gruppen samt valg av lokalisering, herunder sekretariatsløsning.

Med Kirkerådets forslag om lokalisering i Kirkens hus og med sekretærbistand fra Kirkerådets sekretariat, vil den eneste kostnadspost av noe størrelse knytte seg til *honorar/møtegodtgjørelse til memndas medlemmer, herunder reisekostnader*. Her vil det begrensede antall sakstyper foreslått lagt til memnda bidra til å begrense kostnadene. Heller ikke hyppigheten av enkeltsaker ventes å bli betydelig. Dette ville kunne bli noe endret dersom klagememnda ble tildelt myndighet i saker der Kirkerådet treffer vedtak etter offentliglova.

Grunnet betydningen for medgått tid for memndas medlemmer, har en bestemmelse om å følge møteprinsippet, betydning for kostnader både til møtegjennomføring og reiser.

Sekretariatsfunksjonen ventes å kunne ivaretas innenfor de ordinære budsjetttrammer. Departementet skrev at i sitt opprinnelige lovforslag at

«En slik klagememnd kommer til en viss grad i stedet for Den norske kirkes lærememnd, som staten i dag dekker utgiftene for. Det framgår av kommentarene til lovforslaget om klagememnda at sakene til memnda vil være klart avgrenset, noe som tilsier at memnda 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).*

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 ville være meget sjeldent forekommende.