



Vår dato:
23.09.2026

Vår ref.:

Saksbehandler:
Ingrid B. Tenfjord mfl.

Innspill til Kirkerådets høring om nye regler om saksbehandling, åpenhet og innsyn i Den norske kirke

Innledning

KA viser til Kirkerådets høring om nye regler om saksbehandling, åpenhet og innsyn i Den norske kirke. KA vurderer saken som prinsipielt viktig, både fordi den berører Den norske kirkes rettslige og organisatoriske selvstendighet, og fordi reglene skal praktiseres i et stort antall kirkelige organer med svært ulik størrelse, kompetanse, saksområder og administrativ kapasitet.

KA slutter seg til målsettingen om et regelverk som er mer tilgjengelig og bedre tilpasset kirkelig virksomhet enn dagens ordning. Samtidig mener KA at forslaget reiser flere spørsmål som bør utredes nærmere før endelige regler vedtas. Dette gjelder særlig den praktiske gjennomføringen i små fellesråd, publikums forventninger til kirken som én samlet virksomhet, behovet for veiledning og opplæring, konsekvensene av parallelle regelsett for de som har gravferdsforvaltning, forholdet til personvernregelverket, samt eventuelt en vurdering av alternative modeller. I tillegg mener vi at det særlig bør vurderes nøye om regelverket som er foreslått rent faktisk gir den forenklingen som gjennomgående omtales i høringsnotat – etter vår mening er det ikke opplagt at forslaget slik det ligger gir en forenkling.

De fleste punktene i dette høringsinnspillet retter seg mot forslaget slik det foreligger. Imidlertid vil KA også mot slutten av dokumentet gå konkret inn på to alternative modeller til hvordan saksbehandlingsregelverket for kirkelige organer kan utarbeides.

Selv om Kirkerådet har bedt om at høringssvar leveres på eget skjema med angitte spørsmål, velger KA å oversende våre innspill i ett helhetlig dokument ettersom vi mener det er en mer hensiktsmessig måte å angi våre synspunkter på.

Oppsummering av KAs anbefalinger

KAs gjennomgang i dette dokumentet vil utdype eller anbefale følgende punkter:

- KA støtter formålet om tydeligere, enklere og mer kirkelig tilpassede saksbehandlingsregler.
- KA mener det må utredes bedre om forslaget faktisk reduserer kompleksitet, eller om det flytter og forsterker kompleksiteten for dem som skal praktisere reglene.
- KA mener konsekvensene for små fellesråd og fellesråd med gravplassmyndighet må utredes langt grundigere.

- KA ber om tydeligere vurdering av risikoen ved parallelle regelsett, særlig der samme ansatte skal bruke ulike, men likevel ganske like, regler avhengig av sakstype.
- KA anbefaler at Kirkerådet tydeliggjør hvorfor de enkelte bestemmelser fra forvaltningsloven og offentleglova videreføres, endres eller utelates i forslaget.
- KA mener hensynet til publikums og medlemmenes forventninger til kirken som én samlet virksomhet bør vurderes særskilt.
- KA anbefaler nærmere personvernrettslig vurdering av reglene om offentlige søkerlister, partsinnsyn og innsyn i personopplysninger.
- KA støtter forslaget om å fjerne klageadgang ved avslag på innsynsbegjæringer, men anbefaler tydelig veiledning og rutiner for god behandling av innsynskrav.
- KA støtter forslaget om å fjerne interne klageordninger i arbeidsrettslige personalsaker i rDnk.
- KA anbefaler at spørsmål om delegering mellom kirkelige organer og innenfor rDnk vurderes nærmere.
- KA anbefaler at ikrafttredelse først skjer når nødvendig veiledningsmateriell, maler og opplæring er tilgjengelig.
- KA anbefaler at Kirkerådet utreder to potensielle alternativer til den foreslåtte ordningen; et felles minimumssett av utvalgte bestemmelser fra forvaltningslov og offentleglov, og et kort og overordnet prinsippregelverk.
- KA bidrar gjerne i det videre arbeidet med å utvikle veiledning, maler og praktiske eksempler som kan gjøre regelverket lettere å forstå og anvende i kirkelige fellesråd, menighetsråd og andre kirkelige organer, samt i eventuell videre utredning av alternative modeller dersom dette er aktuelt.

Behovet for bedre konsekvensutredning

KA mener at høringsnotatet undervurderer de økonomiske og administrative konsekvensene for kirkelige fellesråd. Mange fellesråd har små administrative staber, der de samme personene håndterer personal, økonomi, kirkebygg, gravplassforvaltning, arkiv og løpende saksbehandling. For disse vil innføring av et nytt kirkelig regelverk ikke bare innebære opplæring i nye regler, men også evne til å skille mellom når det nye regelverket gjelder, og når forvaltningsloven og offentleglova fortsatt gjelder direkte. Dette skal i tillegg formidles ut til publikum på en troverdig og tillitvekkende måte.

Iverksettingen av ny forvaltningslov, sannsynligvis i løpet av 2027, vil ytterligere forsterke behovet for denne konsekvensutredningen. Gravplassforvaltningen vil i den forbindelse uansett ha et betydelig opplærings-/kompetansehevingsbehov, og de nye reglene som ligger i denne høringen vil komme på toppen av dette.

KA anbefaler derfor at Kirkerådet foretar en særskilt vurdering av konsekvensene for de kirkelige fellesrådene, inkludert behovet for opplæring, veiledningsmateriell, maler, tilgjengelig rådgivning og eventuelle overgangsordninger. Det bør også vurderes om ikrafttredelse av et regelverk av denne typen bør knyttes til at nødvendig veiledningsmateriell foreligger.

Forholdet til personvernregelverket, særlig om søkerlister

KA mener at forslaget til regler om innsyn i personopplysninger og søkerlister bør vurderes og presiseres nærmere opp mot personopplysningsloven og personvernforordningen. Når reglene om søkerlister bygger på offentleglovas modell, men samtidig skal gjelde som internt kirkelig regelverk og ikke som lov, oppstår det særskilte spørsmål om behandlingsgrunnlag, informasjonsplikt og de registrertes rettigheter, i tillegg til motstridsspørsmål som ikke gjelder på samme måte i offentlige organer.

KA anbefaler at det presiseres tydelig hvilket behandlingsgrunnlag som skal bære offentliggjøring av opplysninger rundt søkerlister, og hvordan kirkelige organer skal håndtere tilfeller der behandlingsgrunnlag ikke foreligger eller der det foreligger tvil. I tillegg kommer at det kan være andre gode grunner til å ikke praktisere offentlighet rundt søkerlistene, for eksempel at søkerlister med mange unntatte vil gi lite til offentligheten, eller at en forsikring om at søknader håndteres konfidensielt vil kunne gi et større søkergrunnlag. KA har opplevd at en del fellesråd ikke ønsker å offentliggjøre sine søkerlister.

For å redusere risikoen for lovbrudd og for å gjøre regelverket praktisk håndterbart, samt ivaretagelse av ønsker og vurderinger fra den enkelte arbeidsgiver/tilsettingsmyndighet, bør Kirkerådet vurdere å gjøre offentlige søkerlister valgfritt for den enkelte virksomhet, og/eller om offentliggjøring av søkerlister som hovedregel bør bygge på uttrykkelig samtykke. Sistnevnte kan eventuelt kombineres med klart definerte unntak for bestemte stillingskategorier der det er foretatt en særskilt personvernrettslig vurdering. Det samme gjelder der det vurderes som aktuelt å ha ordninger for partsinnsyn i utvidet søkerliste – dette vil etter KAs skjønn også kreve særlige personvernrettslige vurderinger.

Innsynsbegjæringer og klageordninger

KA støtter forslaget om å fjerne klageadgangen ved avslag på innsynsbegjæringer. Etter KAs vurdering er det et relevant hensyn at de kirkelige rådene er selvstendige organer innenfor sine ansvarsområder, og at en klageordning derfor bør være særskilt begrunnet dersom den skal videreføres. Samtidig bør det vurderes om bortfall av klageadgang bør følges av tydelige krav til begrunnelse, god veiledning om ny vurdering og rutiner som bidrar til ensartet praksis i innsynssaker.

KA støtter videre forslaget om å fjerne interne klageordninger i personalsaker om oppsigelse, suspensjon og avskjed i rettssubjektet Den norske kirke. Dette er etter KAs vurdering naturlig når prester og andre ansatte i rDnk ikke lengre er statsansatte, og er bedre i samsvar med arbeidsmiljølovens system. Det kan videre bidra til klarere rolleforståelse, mer ryddige prosesser og mindre sammenblanding av internkirkelige og arbeidsrettslige mekanismer og frister.

Behov for tydeligere begrunnelse for regelutvalget

KA mener det bør fremgå tydeligere hvorfor enkelte bestemmelser fra forvaltningsloven og offentleglova videreføres, mens andre utelates eller endres. Når forslaget i stor grad bygger på offentligrettslige regler, men samtidig løsriver seg fra disse som lov, er det viktig at utvalget av

bestemmelser begrunnes. Dette vil gjøre regelverket lettere å forstå og bidra til mer ensartet praktisering. Et velbegrunnet regelverk vil sannsynligvis også gi større lojalitet til regelverket.

Publikum, medlemmer og tillit

KA mener det bør belyses bedre hvordan regelverket vil oppfattes utenfra. For medlemmer, pårørende, søkere, ansatte, frivillige, kommuner og andre samarbeidspartnere fremstår Den norske kirke ofte som én samlet institusjon. Det er lite realistisk å forvente at publikum skiller klart mellom kirkelig internrett og offentlig forvaltningsrett, eller forstår hvorfor ulike saksbehandlingsregler gjelder for ulike deler av samme lokale virksomhet.

Når det nye kirkelige regelverket samtidig ligger tett opp til forvaltningslovens og offentleglovas struktur og begrepsbruk, kan det skape en forventning om at rettigheter, ordninger og rettssikkerhetsgarantier er de samme som i offentlig forvaltning. Dersom resultatet i praksis blir annerledes, kan det gi forventningsbrudd. KA mener derfor at hensynet til tillit bør være et selvstendig vurderingstema i det videre arbeidet.

Risikoen ved et nesten-liket regelverk

KA mener konsekvensene av et regelverk som er 70, 80 eller 90 prosent likt det offentlige regelverket, men ikke fullt ut sammenfallende, bør utredes særskilt. Et slikt «nesten-liket» regelverk kan være krevende å både lære, forklare og praktisere. Det bør også derfor fremgå tydelig hvorfor enkelte bestemmelser videreføres/beholdes som i nåværende/ny forvaltningslov, hvorfor andre endres eller utelates, og hvilke praktiske virkninger dette får for virksomhetene, saksbehandlerne, rådene, tillitsvalgte, arbeidsgiverne og alle andre som er medlemmer i eller i kontakt med kirken.

Delegering av myndighet

KA registrerer at Kirkerådet i denne omgang ikke går nærmere inn på spørsmålet om delegering mellom ulike kirkelige organer. Etter KAs vurdering er dette en aktuell og praktisk viktig tematikk, særlig i lys av samhandling, samledelse og lokale samarbeidsmodeller. Det kan også være behov for avklaringer av intern delegering innenfor rettssubjektet Den norske kirke utover det som allerede ligger i kirkeordningen. KA anbefaler at delegeringsspørsmålene også behandles i denne regelsaken slik dette synes forutsatt i vedtaket fra Kirkemøtet, eller uansett snarlig følges opp i et eget arbeid med tydelig mandat og tidsplan.

Alternative modeller og mulige justeringer

De foregående punktene er basert på at regelverket vedtas i en modell som er grunnleggende tilsvarende den som nå er sendt på høring. KA mener at det også er andre modeller som vil kunne være vel så hensiktsmessige for Den norske kirke, og vil i dette punktet kort gjøre rede for det vi tenker kunne vært mulige løsninger gjennom to alternative modeller. Modellene representerer ulike avveininger mellom kontinuitet, kirkelig tilpasning og praktisk forenkling. Vi tenker at det særlig er

relevant å ta med i vurderingen viktige elementer som klarhet/lett forståelig regelverk, ressursbruk, risiko for feil, hensynet til åpenhet og rettssikkerhet samt konsekvensene for fellesråd som også er gravplassmyndighet.

Alternativ modell 1 – et felles minimumssett av utvalgte bestemmelser: Kirken kan fastsette at et begrenset og uttrykkelig angitt utvalg av bestemmelser fra forvaltningslov og eventuelt offentleglov som skal gjelde for alle kirkelige organer/alle sakstyper, mens forvaltningsloven og offentleglova i sin helhet fortsatt gjelder der kirkelige fellesråd utøver gravplassmyndighet.

Et slikt minimumssett kan for eksempel inneholde utdrag fra lovene knyttet til følgende områder;

- **Habilitet:** For ansatte, folkevalgte og andre som deltar i forberedelsen eller avgjørelsen av en sak.
- **Taushetsplikt:** Vern av personlige forhold og andre klart beskyttelsesverdige opplysninger, med nødvendige regler om intern deling.
- **Veiledningsplikt:** En tilpasset plikt til å hjelpe medlemmer og andre som henvender seg til kirkelige organer.
- **Saksbehandlingstid:** Behandling uten ugrunnet opphold.
- **Utredning:** Plikt til å sørge for at saken er forsvarlig opplyst før avgjørelse treffes.
- **Uttalerett:** Mulighet til å uttale seg før avgjørelser som kan få vesentlig betydning for en enkeltperson.
- **Partsinnsyn:** Rett til innsyn i egen sak, med klart angitte unntak, for eksempel utvidet søkerliste eller begrunnelser i tilsetningsvedtak.
- **Skriftlighet og begrunnelse:** Krav ved avgjørelser som er særlig inngripende eller belastende.
- **Allmennhetens innsyn:** Grunnleggende regler om innsyn, hjemmel for unntak og krav om konkret vurdering.

Det bør vurderes om enkelte regler bare skal gjelde bestemte sakstyper. Modellen kan kombinere sentrale rettssikkerhetsgarantier kombinert med kjente bestemmelser, og har derfor betydelig potensiale for reell forenkling. Samtidig vil enkelte virksomheter fortsatt måtte håndtere to regelsett. I tillegg vil gravplassmyndighetene uansett måtte bygge kompetanse om den vedtatte nye forvaltningsloven når den trer i kraft. Det er naturlig at et utvalg bestemmelser gjøres fra ny forvaltningslov og ikke fra gammel, slik at regelsettene for hhv. gravplass og andre sakstyper beholder grunnleggende likhetstrekk i størst mulig grad. Regelutvalget bør begrunnes konkret, og forholdet til klage, omgjøring og personvern må avklares tydelig.

Alternativ modell 2 – et kort, overordnet prinsippregelverk: En annen mulighet er at det for Den norske kirke kan fastsettes et enklere overordnet regelverk som angir grunnleggende krav eller prinsipper til forsvarlig saksbehandling, uten å kopiere bestemmelser i forvaltningsloven og offentleglova, og uten detaljerte reguleringer slik det er i både forvaltningsloven og i det foreslåtte regelverket i høringen. En slik ordning vil likevel kunne gi noen grunnleggende prinsipper og avklaring av forventninger interne og eksterne kan ha til kirka.

Et slikt regelverk kan for eksempel bygge på følgende prinsipper:

- **Saklighet og upartiskhet:** Avgjørelser skal ikke påvirkes av uvedkommende hensyn eller vilkårlighet.

- **Forsvarlig utredning:** Saken skal være tilstrekkelig opplyst ut fra dens betydning og kompleksitet.
- **Likebehandling:** Like tilfeller skal behandles likt, med mindre relevante hensyn begrunner en forskjell.
- **Fortrolighet:** Personlige og andre beskyttelsesverdige opplysninger skal behandles på en trygg måte.
- **Etterprøvbarehet:** Viktige avgjørelser skal dokumenteres og gis en kort begrunnelse.
- **Åpenhet:** Avklaring av eventuell forventning til åpenhet i kirkelige organers saksbehandling/innsynsordninger.

Prinsippene kan være bindende, samtidig som kravene til saksbehandlingen tilpasses sakens art og betydning og ut ifra lokale forhold og vurderinger. Modellen kan gi fleksibilitet, kirkelig tilpasning og et tydeligere skille mot lovreglene for gravplassforvaltningen. Samtidig kan overordnede regler gi større rom for ulik praksis. Prinsippene bør derfor suppleres med praktisk veiledning, typetilfeller og maler som viser hva de innebærer i vanlige kirkelige saker – og en avklaring av hva som kan anses som «akseptabel» variasjon innenfor Dnk.

Vurdering av alternative modeller: Begge de alternative modellene gir i større grad enn både dagens ordning og det foreliggende forslaget et mer begrenset omfang av regler som skal gjelde for den øvrige kirkelige virksomheten utover gravplassmyndigheten. Når gravplassmyndighetene uansett må gjennomføre kompetanseheving og tilpasse rutiner til den vedtatte nye forvaltningsloven når den trer i kraft, er det særlig viktig å unngå at de samtidig må lære og vedlikeholde et omfattende kirkelig parallellregelverk som bare delvis avviker fra loven, og dessuten innfører en rekke nye begreper. Uavhengig av hvilken modell som senere velges, inkludert den som er sendt på høring, bør ikrafttredelse først skje når nødvendig veiledning, maler og opplæring er tilgjengelig.

Vennlig hilsen
Hovedorganisasjonen KA



Ingrid B. Tenfjord
direktør/advokat