



Kirkerådet

(Sendes kun elektronisk)

Deres referanse

Vår referanse: TLW/-

Dato: 07.10.2026

HØRINGSUTTALELSE FRA KIRKELIG FELLESRÅD I OSLO TIL KIRKERÅDETS HØRINGSNOTAT 19. JUNI 2026 OM REGLER OM SAKSBEHANDLING, ÅPENHET OG INNSYN I DEN NORSKE KIRKE M.M.

1 INNLEDNING

De kirkelige fellesrådene v/kirkevergene i Oslo, Trondheim, Stavanger, Bergen, Asker og Bærum («**Fellessrådene**») inngir med dette høringsuttalelse til Kirkerådets høringsnotat 19. juni 2026 om regler om saksbehandling, åpenhet og innsyn i den norske kirke m.m.

Etter avtale med Kirkerådet inngis høringsuttalelsen etter den opprinnelige høringsfristen 25. september 2026. Forsinkelsen skyldes at flere av Fellesrådene ikke var høringsinstans og derfor ble klar over høringen først kort tid før høringsfristen.

Høringsuttalelsen inngis som et samlet brev i stedet for som enkeltstående svar på spørsmålene som Kirkerådet har stilt i sitt hørings skjema. Flere av spørsmålene i hørings skjemaet vil bli besvart gjennom høringsuttalelsen.

I punkt 2 nedenfor følger Fellesrådenes generelle merknader til de foreslåtte endringene. I punkt 3 følger Fellesrådenes spesielle merknader til enkelte av de foreslåtte endringene som berører forhold som Fellesrådene er særlig opptatt av. I punkt 4 følger noen avsluttende bemerkninger.

2 FELLESRÅDENES GENERELLE MERKNADER TIL DE FORESLÅTTE ENDRINGENE

2.1 Fellesrådenes overordnede forståelse av de foreslåtte endringene

Fellesrådene oppfatter at det overordnede formålet med de foreslåtte endringene er å gjøre det enklere å forstå og anvende saksbehandlingsreglene, både for kirkens medlemmer og saksbehandlere i kirken, og å få et regelverk som er bedre tilpasset saksbehandlingen i kirkelige organer enn dagens regelverk.

Fellesrådene oppfatter at Kirkerådet overordnet foreslår å oppnå dette ved å fjerne henvisningene til forvaltningsloven og offentliglova i kirkeordningen og annet kirkelig regelverk, og heller fastsette egne saksbehandlingsregler, og tilpasse kirkeordningen og annet kirkelig regelverk til de nye saksbehandlingsreglene. På denne måten skal saksbehandlingsreglene kunne leses direkte i det kirkelige

regelverket, i stedet for at de må leses i forvaltningsloven og offentleglova etter henvisning fra det kirkelige regelverket.

Fellesrådene oppfatter videre at kirkens saksbehandlingsregler til tross for disse endringene fortsatt langt på vei skal tilsvare reglene i forvaltningsloven og offentleglova, og at kirkens saksbehandlingsregler derfor i stor grad skal tolkes og praktiseres på samme måte som reglene i forvaltningsloven og offentleglova. Dette fremgår både av at de fleste av de foreslåtte bestemmelsene er likelydende eller tilnærmet likelydende som bestemmelser i forvaltningsloven og offentleglova, og av at det i høringsnotatet blant annet er uttalt de foreslåtte habilitetsreglene «nær fullt ut» tilsvarer forvaltningslovens regler (side 9), at hva som ligger i at en sak skal være forsvarlig utredet, må «bygge på de samme vurderingene som følger av forvaltningsloven» (side 21), og at når formuleringer om rett til innsyn er like eller tilnærmet like som i offentleglova, «betyr det at praksis fra offentleglova vil kunne være relevant når det er vanskelige grensetilfeller» (side 26-27). Fellesrådene forstår det slik at det tiltenkte sammenfallet mellom kirkens saksbehandlingsregler og reglene i forvaltningsloven og offentleglova er et utslag av en oppfatning om at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og offentleglova utgjør en standard som kirken bør ha som mål å oppfylle.

2.2 Fellesrådenes overordnede syn på de foreslåtte endringene

Fellesrådene er enig i at kirkens saksbehandlingsregler bør være så enkle som mulig å forstå og anvende, og at regelverket bør være tilpasset saksbehandlingen i kirkelige organer. Fellesrådene er også enig i at det er hensiktsmessig å fjerne henvisningene til forvaltningsloven og offentleglova i kirkeordningen og annet kirkelig regelverk, og heller fastsette egne saksbehandlingsregler direkte i det kirkelige regelverket.

Fellesrådene stiller imidlertid spørsmål både ved om det er behov for så omfattende saksbehandlingsregler som det legges opp til i høringsutkastet, og ved om det nødvendigvis bør være et mål at kirkens saksbehandlingsregler langt på vei skal tilsvare reglene i forvaltningsloven og offentleglova. Slik Fellesrådene ser det, er det fullt mulig å ha gode saksbehandlingsregler som oppfyller de foreslåtte formålene i saksbehandlingsreglene § 1-1, selv om reglene ikke tilsvarer reglene i forvaltningsloven og offentleglova, og selv om reglene er mindre omfattende enn det som er foreslått.

Etter Fellesrådenes syn kan det til og med være bedre å ha saksbehandlingsregler som står helt på egne ben enn saksbehandlingsregler som er laget etter modell av reglene i forvaltningsloven og offentleglova. Dette skyldes at det etter Fellesrådenes syn er flere utfordringer ved å anvende forvaltningslovens og offentleglovas regler på kirkens virksomhet, se punkt 2.3 nedenfor.

På denne bakgrunn mener Fellesrådene at det bør vurderes om de foreslåtte nye saksbehandlingsreglene er den beste måten å oppnå de angitte målene på. Fellesrådene mener at ulike grunnleggende alternativer bør utredes nærmere før spesifikke forslag til regelendringer sendes på høring. Fellesrådene viser i den forbindelse til høringsinnspill 23. september 2026 fra KA med forslag til to alternative modeller. I punkt 2.4 nedenfor har Fellesrådene kommet med et forslag til alternativ regulering som ligner alternativ 2 i høringsinnspillet fra KA.

2.3 Betenkeligheter ved å anvende forvaltningslovens og offentleglovas regler på kirkens virksomhet

Det er flere grunner til at Fellesrådene stiller spørsmål ved om det nødvendigvis bør være et mål at kirkens saksbehandlingsregler langt på vei skal tilsvare reglene i forvaltningsloven og offentleglova. De viktigste betenkelighetene ved å anvende forvaltningslovens og offentleglovas regler på kirkens virksomhet, kan kort oppsummeres slik:

- Forvaltningsloven og offentleglova er utformet for saksbehandlingen i forvaltningsorganer og virksomheter som utøver offentlig myndighet. Den norske kirke er ikke lenger statlig, og utøver i all hovedsak ikke offentlig myndighet. Både det grunnleggende systemet i forvaltningsloven og offentleglova, og ulike begreper og enkeltbestemmelser i de to lovene, passer derfor på flere punkter dårlig på kirkelig virksomhet.
- Forvaltningsloven og offentleglova inneholder omfattende og detaljerte saksbehandlingsregler som det er ressurskrevende å sette seg inn i. Den administrative ressursbruken bør stå i rimelig forhold til gevinstene ved å innføre reglene. Fellesrådene mener at forholdet mellom ressursbruk og gevinster ikke er tilstrekkelig utredet, og at det er behov for å gjøre nærmere vurderinger av hvilke deler av forvaltningsloven og offentleglova det eventuelt er nødvendig å innta i kirkens saksbehandlingsregler for å ivareta målene om åpenhet og rettsikkerhet i kirkelige organer.
- Forvaltningsretten er et omfattende og til dels komplekst fagområde, og reglene i forvaltningsloven og offentleglova må tolkes i lys av en rekke ulike rettskilder. Det kan være mer krevende å klarlegge innholdet av kirkens saksbehandlingsregler dersom reglene skal tolkes i lys av rettskilder på forvaltningsrettens område, enn dersom saksbehandlingsreglene står på egne ben.
- Private parter kan bygge rett på forvaltningsloven og offentleglova, og offentlige myndigheters brudd på forvaltningsloven og offentleglova medfører bestemte rettslige konsekvenser, som for eksempel ugyldighet. Det fremstår imidlertid som uklart hvilke rettslige konsekvenser brudd på kirkens saksbehandlingsregler kan medføre, jf. punkt 6.3 i høringsnotatet. Det fremstår også som uklart hvilken rett private parter kan bygge på saksbehandlingsreglene. Anvendelse av forvaltningslovens og offentleglovas regler på kirkens virksomhet kan dermed skape en uklar og forvirrende rettslig situasjon.
- Dersom kirkens saksbehandlingsregler baseres på forvaltningslovens og offentleglovas regler, kan det skape forventninger utad om at kirkens saksbehandlingsregler er de samme som i offentlig forvaltning. I flere tilfeller vil det imidlertid ikke være mulig å praktisere kirkens saksbehandlingsregler på samme måte som i offentlig forvaltning. Dette kan føre til at det oppstår avvik mellom brukeres forventning til saksbehandlingen, og den faktiske saksbehandlingen.
- Reglene i forvaltningsloven og offentleglova gjelder som lov for offentlige myndigheter, og gir i seg selv et grunnlag for utlevering av enkelte personopplysninger etter personvernreglene. Kirkens saksbehandlingsregler vil derimot bare gjelde som et internt regelverk for kirkens organer, og gir ikke i seg selv grunnlag for utlevering av personopplysninger. Kirkelige

organers utlevering av personopplysninger må derfor vurderes nærmere mot personvern-reglene. Det er dermed ikke gitt at reglene i forvaltningsloven og offentleglova passer like godt for kirkelige organer som for offentlige myndigheter.

- Forvaltningsloven og offentleglova vil gjelde som lov for kirkelige organer med gravplass-myndighet. Disse organene må både forholde seg til forvaltningsloven og offentleglova som lov, og til kirkens interne regelverk. De ansatte i organene må dermed sette seg inn i to ulike regelverk. For å unngå unødvendig sammenblanding mellom regelverkene, og for å unngå omfattende ressursbruk knyttet til opplæring, kompetanseheving mv., bør kirkens interne regelverk være så enkelt som mulig, og skille seg tydelig fra forvaltningsloven og offentleglova.

I lys av dette mener Fellesrådene at det bør utredes nærmere om kirkens saksbehandlingsregler i større grad bør løsrives fra reglene i forvaltningsloven og offentleglova enn det Kirkerådet legger opp til. Fellesrådene mener at mer løstrevede regler vil ligge innenfor Kirkerådets mandat, ettersom Kirkemøtet bare har bestemt at «prinsippene» som «ligger til grunn for det offentlige regelverket» skal videreføres i kirkens saksbehandlingsregler. Kirkemøtet har ikke bestemt at de enkelte reglene i det offentlige regelverket skal videreføres.

2.4 Forslag til alternativ regulering

Som det fremgår over, mener Fellesrådene at ulike grunnleggende alternativer for regelutforming bør utredes nærmere før spesifikke forslag til regelendringer sendes på høring. Dette underbygges av at flere av høringsinstansene ser ut til å være uenige om innføring av de nye saksbehandlingsreglene vil være et steg i riktig eller feil retning. Fellesrådene mener at det vil være uheldig å gå videre med den foreslåtte modellen uten at andre alternativer er utredet.

Et mulig forslag til alternativ regulering kan være et kort, overordnet regelverk som angir grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling, uten at enkeltbestemmelser i forvaltningsloven og offentleglova blir gjort til en del av regelverket. Regelverket kan angi overordnede prinsipper for punktene som Kirkemøtet har pekt på i bokstav a – j i sak KM 11/26, mens utformingen av mer detaljerte saksbehandlingsregler overlates til de ulike organene som driver saksbehandling. I tillegg kan det fastsettes nye enkeltbestemmelser i de ulike spesielle regelverkene, som personalreglementene og regler om bruk av kirkene.

Formålet med en slik løsning er å sikre at visse grunnleggende saksbehandlingsprinsipper blir oppfylt, samtidig som organene ikke blir pålagt strengere og mer detaljerte regler enn nødvendig, og gis fleksibilitet til å utforme hensiktsmessige regler tilpasset situasjonene de ulike organene står i. Fellesrådene tror at dette vil skape en bedre og mer oversiktlig situasjon både for brukere av kirken og for kirkens medarbeidere.

Fellesrådene mener at en slik alternativ løsning vil være i bedre samsvar med trossamfunnsloven § 12 enn Kirkerådets foreslåtte løsning. Trossamfunnsloven § 12 andre ledd fastsetter at Kirkemøtet kan gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering mv., men det er i spesialmerknadene til bestemmelsen i Prop. 130 L (2018-2019) forutsatt at Kirkemøtet ikke har ubegrenset myndighet til å fastsette regler som griper inn i soknenes myndighet. Et regelverk som angir noen felles overordnede prinsipper, men som åpner for fastsetting av mer detaljerte saksbehandlingsregler i de ulike organene som driver

saksbehandling (herunder soknene), vil samsvare godt med den kompetansefordelingen som trossamfunnsloven § 12 andre ledd og uttalelsene i forarbeidene gir anvisning på.

3 FELLESRÅDENES SPESIELLE MERKNADER TIL DE FORESLÅTTE ENDRINGENE

3.1 Innledning

Fellesrådene vil i det følgende inngi merknader til enkelte av de foreslåtte endringene som berører forhold som Fellesrådene er særlig opptatt av. Dette gjelder:

- Forvaltning og bruk av kirkebygg
- Innsyn
- Personalsaker i soknene
- Omgjøringsadgang og ugyldighet
- Krav til journalføring og dokumentasjon

3.2 Forvaltning og bruk av kirkebygg

Det fremgår av punkt 6.1 og 11.4 i høringsutkastet at Kirkerådet foreslår å videreføre regelen i regler om bruk av kirken § 10 om at det skal være adgang til å påklage avgjørelser om utlån av kirken etter regler om bruk av kirkene §§ 7 og 8.

Fellesrådene mener at det ikke bør være adgang til å påklage avgjørelser om utlån av kirken.

Hovedregelen er at det ikke foreligger klagerett på avgjørelser truffet av kirkelige organer med mindre annet er særskilt bestemt. Fellesrådene kan ikke se at det foreligger gode grunner for å ha en særskilt klagerett for avgjørelser om utlån av kirken. Menighetsrådet er nærmest til å vurdere hensiktsmessig bruk av kirkebygg, og det er ingen tungtveiende hensyn som taler for at det bør være klagerett på menighetsrådets avgjørelser.

Videre vil en avgjørelse om utlån av kirkebygg være å anse som en privatrettslig avtale med leietaker. Ettersom det ikke er klarlagt hvilke rettslige konsekvenser brudd på kirkens saksbehandlingsregler kan medføre, fremstår det som uklart hvilke konsekvenser en klage fra «andre som i vesentlig grad berøres av vedtaket» skal kunne få for avtaleforholdet mellom menighetsrådet og leietaker. Så lenge dette er uklart, bør det ikke være klagerett.

3.3 Innsyn

Det fremgår av punkt 8.4 i høringsnotatet at Kirkerådet foreslår at offentleglovas regler om innsyn i søkerlister skal gjelde for kirkens organer, jf. forslaget til ny § 6-10. Dette betyr at det som hovedregel skal gis innsyn i søkerlister.

Fellesrådene mener at det bør vurderes om offentliggjøring av søkerlister skal være valgfritt for det enkelte kirkelige organ. Dette skyldes dels at offentlige søkerlister kan redusere tilfanget av søkere til enkelte stillinger, og dels at det medfører ekstra administrativt arbeid å utarbeide offentlige søkerlister

og vurdere anmodninger om unntak fra disse. Fellesrådene mener at det enkelte organ er nærmest til å vurdere om det er hensiktsmessig med offentliggjøring av søkerlister.

Det fremgår videre av punkt 6.4 i høringsnotatet at Kirkerådet foreslår å fjerne klageadgangen ved avslag på krav om innsyn. Fellesrådene støtter dette forslaget.

I punkt 8.2 i høringsnotatet har Kirkerådet pekt på at mens offentleglova i seg selv gir forvaltningen et lovgrunnlag for å utlevere enkelte personopplysninger, må kirkelige organer vurdere om utlevering av personopplysninger vil være i tråd med personvernreglene. Kirkerådet har i lys av dette foreslått å innta «hovedtrekkene i de vurderinger som må gjøres» i saksbehandlingsreglene § 6-2.

Fellesrådene mener at henvisningene til vurderingene som må gjøres er av begrenset verdi for anvendelse av regelverket, ettersom henvisningene ikke sier noe om innholdet av de materielle vurderingene som må gjøres. Fellesrådene mener at forholdet til personopplysningsreglene er en praktisk viktig problemstilling som bør utredes nærmere, og at det bør utformes mer detaljerte veiledere som anvendelse av regelverket kan se hen til.

3.4 Personalsaker i soknene

Det fremstår for Fellesrådene som uklart om de foreslåtte nye saksbehandlingsreglene skal komme til anvendelse på personalsaker i soknene. I forslaget til § 1-3 i saksbehandlingsreglene er det fastsatt at saksbehandlingsreglene gjelder for virksomhet som drives av kirkelige organer når ikke annet er bestemt i annet regelverk fastsatt av Kirkemøtet eller Kirkerådet. Dette tilsier at saksbehandlingsreglene vil gjelde for personalsaker i soknene med mindre annet blir bestemt. I punkt 11.2 i høringsnotatet er det imidlertid uttrykkelig uttalt at de foreslåtte endringene i personalreglementet for Den norske kirke, som er foreslått for å hensynta de nye saksbehandlingsreglene, ikke vil gjelde for soknets organer. Dette tilsier etter Fellesrådenes syn at det ikke er meningen at de nye saksbehandlingsreglene skal komme til anvendelse på personalsaker i soknene.

Fellesrådene mener at de foreslåtte nye saksbehandlingsreglene ikke skal komme til anvendelse på personalsaker i soknene, og foreslår at dette tydelig avklares.

Det fremgår ellers av punkt 11.2 i høringsnotatet at Kirkerådet foreslår å fjerne klageadgangen ved oppsigelse, suspensjon og avskjed. Fellesrådene støtter dette forslaget.

Fellesrådene oppfatter at opplysninger om personalsaker som hovedregel vil være omfattet av taushetsplikten etter §§ 3-1 eller 3-2 i de foreslåtte nye saksbehandlingsreglene. I § 3-4 første ledd bokstav f er det imidlertid foreslått at taushetsplikten etter § 3-1 ikke er til hinder for at opplysninger deles «innenfor samme stab eller det kirkelige organet eller med andre innen trossamfunnet» så langt det er nødvendig for blant annet «veiledning». I punkt 4.3 i høringsnotatet er det bare i begrenset grad forklart hva som menes med «veiledning» i dette tilfellet, og i hvilken grad informasjon kan deles internt i trossamfunnet. Fellesrådene mener at dette er en prinsipiell og praktisk viktig problemstilling som bør utredes, utdypes og klargjøres før reglene eventuelt blir vedtatt.

3.5 Omgjøringsadgang og ugyldighet

Fellesrådene oppfatter at Kirkerådet foreslår at kirkelige organer skal kunne omgjøre avgjørelser til skade for en part «hvis parten bryter vilkår i avgjørelsen» eller «sentrale forutsetninger for avgjørelsen

svikter og omgjøringen ikke er uforholdsmessig», jf. forslaget til ny § 5-4 i saksbehandlingsreglene. I kap. 6.2 i høringsnotatet er det forklart at alternativene blant annet viser til tilfeller der organet «selv ser at det ikke har fulgt saksbehandlingsreglene», eller der en part «ikke følger de betingelsene som er satt for en tillatelse».

Etter Fellesrådenes oppfatning fremstår det som noe uklart i hvilke tilfeller Kirkerådet mener at avgjørelser kan omgjøres til skade for en part. Fellesrådene bemerker likevel at omgjøringsadgangen rettslig sett trolig vil være snevrere enn det Kirkerådet synes å legge til grunn. Som nevnt i punkt 3.2 over vil en avgjørelse om utleie av lokaler være en privatrettslig disposisjon som følger avtalerettens regler, ikke et enkeltvedtak som følger forvaltningslovens regler. Fellesrådene anser det derfor som tvilsomt at en avgjørelse om utleie av lokaler kan omgjøres til skade for leietakeren som følge av at det aktuelle kirkelige organer ikke har fulgt saksbehandlingsreglene, eller som følge av at leietakeren ikke har fulgt betingelsene som er satt for utleien. Adgangen til å gjøre om på utleieavtalen må etter Fellesrådenes syn vurderes etter avtalerettslige regler, ikke etter kirkens interne regelverk. Slik Fellesrådene ser det, bør derfor omgjøringsreglene utredes grundigere før de eventuelt vedtas.

Videre har Kirkerådet i punkt 6.3 i høringsnotatet uttalt at det ikke er foreslått å ta inn en bestemmelse om ugyldighet fordi det ikke er «klart» om en bestemmelse som for eksempel åpner for en endring til skade for den det gjelder, er tilstrekkelig til å gripe inn i en eventuell legitim rett eller forventning hos en privat part. Fellesrådene er enig i at dette ikke er klart, og mener at Kirkerådet derfor bør utrede og ta stilling til virkninger av brudd på saksbehandlingsreglene, herunder ugyldighet. Fellesrådene anser det som uheldig å ha omfattende saksbehandlingsregler samtidig som det er uklart hva brudd på saksbehandlingsreglene kan medføre. Dette gjelder særlig fordi private parter kan ha en oppfatning om at rettsvirkningene av brudd på saksbehandlingsreglene skal være de samme som etter forvaltningsloven og offentleglova.

3.6 Krav til journalføring og dokumentasjon

Det fremgår av punkt 7 i høringsnotatet at Kirkerådet anser det som viktig for å kunne legge til rette for innsyn at kirkelige organer registrerer og gjør tilgjengelig korrespondanse til og fra organet i en offentlig journal. I forslaget til ny § 6-7 tredje ledd er det foreslått at journalen ikke skal inneholde «opplysninger som er taushetsbelagte etter lov eller kirkens interne regler» (bokstav a) og «personopplysninger som ikke kan offentliggjøres etter personvernforordningen» (bokstav b)

Etter Fellesrådenes syn gir bestemmelsene om hvilke opplysninger som ikke skal inngå i journalen begrenset veiledning til anvendere av regelverket. Fellesrådene mener at det bør utredes nærmere hvilke opplysninger som ikke kan inngå i journalen, og at hovedpunktene i utredningen bør inntas i en veileder som anvendere av regelverket kan se hen til.

4 AVSLUTTENDE BEMERKNINGER

Fellesrådene støtter at det er igangsatt et arbeid med å forenkle kirkens saksbehandlingsregler. Fellesrådene mener imidlertid at det fremstår som tvilsomt om de foreslåtte nye saksbehandlingsreglene er den beste måten å oppnå målet om forenkling på. Fellesrådene mener derfor at de foreslåtte nye reglene ikke bør vedtas uten grundigere utredning. I utredningen bør det særlig vurderes hvilke ulike grunnleggende alternativer som er aktuelle. Det bør i den forbindelse ikke være et underliggende premiss at kirkens regelverk så langt som mulig bør tilsvare reglene i forvaltningsloven og offentleglova.

Fellesrådene bistår gjerne med ytterligere innspill til den videre prosessen dersom Kirkerådet ønsker det.

Med vennlig hilsen

Kirkelig Fellesråd i Oslo v/kirkeverge Line Henriette Holten / sign.

Stavanger kirkelige fellesråd v/kirkeverge Rune Skagestad /sign.

Kirkelig Fellesråd i Bergen v/kirkeverge Mette Svanes /sign.

Kirkelig Fellesråd i Trondheim v/kirkeverge Kjell Inge Nordgård /sign.

Kirkelig Fellesråd i Bærum v/kirkeverge Morten Berge /sign.

Kirkelig Fellesråd i Asker v/kirkesjef Jørgen Svartvasmo /sign.