



Referanser: KM 08/20, KM 20/21, KM 10/22, KR 81/20, KR 19/24

Arkivsak: 24/00089-2

Regelverk vedtatt av Kirkemøtet – endring av formell status og tilhørende fjerning fra Lovdatas data...

Regelverk vedtatt av Kirkemøtet – endring av formell status og tilhørende fjerning fra Lovdatas databaser

Sammendrag

I denne saken foreslår Kirkerådet en omfattende statusendring av det kirkelige regelverket vedtatt av Kirkemøtet. Endringen består i at langt de fleste regelverkene truffet av Kirkemøtet med hjemmel i trossamfunnsloven, ikke lenger skal anses for å ha loven som sitt rettslige grunnlag. Det er i all hovedsak lovens § 12 andre ledd som tidligere har vært ansett som hjemmel for de berørte reglene.

Kirkerådet anser Kirkemøtets ulovfestede myndighet til å organisere Den norske kirke, her omtalt som Kirkemøtets ulovfestede organiseringsmyndighet, som rettslig grunnlag for reglene. Saken omfatter også tre vedtak som har en klar læremessig forankring, og som rettslig skal forankres i Kirkemøtets læremyndighet. Heller ikke læremyndigheten er lovhjemlet, selv om den har kommet til uttrykk i trossamfunnsloven § 12 første ledd.

En følge av endringene er at de aktuelle regelvedtakene ikke lenger skal eller kan være kunngjort som *forskrifter* i Norsk Lovtidend (hos Lovdata) eller i noen få tilfeller som lovhjemlede instruksjoner eller delegeringsvedtak. Dette betyr at selv om de aktuelle reglene – med unntak av to delegeringsvedtak – videreføres, må de først formelt oppheves, siden deres status ikke lenger skal knyttes til loven som hjemmel. I de nye vedtakene er det ikke gjort noen innholdsmessige endringer. Saken har derfor ikke vært på høring.

Rettslig sett innebærer forslaget til vedtak at Den norske kirke i hovedsak ikke lenger anser Kirkemøtet for å utøve offentlig myndighet når det vedtar regelverk og andre

former for bestemmelser av regelkarakter. Saken viderefører den endringsprosessen som ble påbegynt da trossamfunnsloven trådte i kraft i 2021, og den kan også ses som et ledd i en pågående vurdering av den rettslige statusen til trossamfunnet Den norske kirke.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende vedtak:

I

Kirkemøtet opphever følgende forskrifter og andre vedtak:

1. Forskrift 26. september 2022 nr. 1699 om Samisk kirkelig valg møte
2. Forskrift 26. september 2022 nr. 1697 om regler for valg av menighetsråd og leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet (kirkevalgreglene)
3. Forskrift 26. september 2022 nr. 1685 om valg av sørsamisk representant til Nidaros bispedømmeråd og Kirkemøtet
4. Forskrift 26. september 2022 nr. 1684 om valg av døvemenighetenes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet
5. Forskrift 14. november 2021 nr. 3433 om valg av kirkelig fellesråd
6. Forskrift 14. november 2021 nr. 3389 om ordning for SaemienÅålmege
7. Forskrift 14. november 2021 nr. 3350 om formene for menighetsmøtets virksomhet
8. Forskrift 14. november 2021 nr. 3349 om ordning for døvemenigheter og døvepresttjenesten
9. Forskrift 14. november 2021 nr. 3260 om regler for valg av prest og lek kirkelig tilsatt til medlem av bispedømmeråd og Kirkemøtet

- 28
- 29 10. Forskrift 14. november 2021 nr. 3259 om formene for menighetsrådets og
30 kirkelig fellelråds virksomhet
- 31
- 32 11. Forskrift 14. november 2021 nr. 3248 om formene for bispedømmerådets
33 virksomhet
- 34
- 35 12. Forskrift 14. november 2021 nr. 3325 om bruk av kirkene
- 36
- 37 13. Forskrift 15. november 2021 nr. 3327 om regler om liturgisk inventar og utstyr
- 38
- 39 14. Regler 23. september 2022 nr. 1693 om ordning for felles menighetsråd
- 40
- 41 15. Regler 10. oktober 2020 nr. 2872 for ungdomsdemokrati i Den norske kirke
- 42
- 43 16. Regler 1. april 2019 nr. 2308 om ordning for valgmenigheter
- 44
- 45 17. Regler 11. november 1988 nr. 4150 om liturgiske klær
- 46
- 47 18. Forskrift 14. november 2021 nr. 3390 om regler for Samisk kirkeråd
- 48
- 49 19. Forskrift 14. november 2021 nr. 4032 om regler for Den norske kirkes
50 klagenemnd
- 51
- 52 20. Avgjørelsesmyndighet i saker om kirkelig inndeling, 4. desember 2020 nr. 3137
- 53
- 54 21. Delegering 9. oktober 2020 nr. 3136 til Kirkerådet om å vedta de nødvendige
55 tilpasninger i bestemmelser truffet av departementet i medhold av kirkeloven
- 56
- 57 22. Delegering 9. oktober 2020 nr. 3067 til Kirkerådet om å gjøre mindre endringer
58 i bestemmelser truffet av Kirkemøtet i medhold av kirkeloven
- 59

60 II

- 61 1. Kirkemøtet vedtar på ny og uten endringer bestemmelsene i regelverkene nevnt i
62 pkt. I nr. 1 til 17, der disse skal hete «regler om...».

63

64 2. Det samme gjelder bestemmelsene i pkt. I nr. 18 og 19, men med følgende
65 endringer:

66 I regler for Samisk kirkeråd skal § 9 tredje punktum lyde:

67 *For øvrig gjelder de nærmere bestemmelsene som gjelder for Kirkerådets virksomhet*
68 *så langt de passer.*

69

70 I regler for Den norske kirkes klagenemnd skal § 3 andre ledd lyde:

71

72 *De nærmere bestemmelsene som gjelder for Kirkerådet om møteprinsippet,*
73 *møteoffentlighet, vedtaksførhet og avstemninger gjelder så langt de passer også for*
74 *klagenemndas arbeid.*

75

76 3. Bestemmelser om avgjørelsesmyndighet i saker om kirkelig inndeling skal lyde:

77

78 **1. Myndighet til bispedømmerådene til å gjøre endringer i den kirkelige**
79 **inndelingen innenfor bispedømmet**

80

81 Kirkeordningen § 3 tredje ledd regulerer endringer i den kirkelige inndelingen og
82 navn på kirke, sokn, prosti og bispedømme. Deler av myndigheten til å treffe
83 avgjørelse i disse sakene er lagt til bispedømmerådene, jf. kirkeordningen § 3 tredje
84 ledd annet punktum. Bispedømmerådet har derfor avgjørelsesmyndighet i følgende
85 saker:

- 86 a. opprettelse eller nedleggelse av prosti
- 87 b. overføring av et sokn fra et prosti til et annet
- 88 c. endring av grensene mellom sokn
- 89 d. sammenslåing av sokn
- 90 e. opprettelse av nytt sokn i et distrikt hvor det er kirke, jf. kirkeordningen
91 § 19 som definerer hva som er «kirke», og som fastsetter at det skal
92 være kirke i hvert sokn
- 93 f. fastsetting av navn på kirke, sokn og prosti

94

95 Kirkerådet treffer etter kirkeordningen § 3 fjerde ledd bestemmelser som er
96 nødvendige for gjennomføring av inndelingsendringer og foretar samtidig
97 nødvendige lempinger i anvendelsen av kirkeordningen. Kirkerådet delegerer

98 myndigheten til å treffe bestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre
99 inndelingsendringer etter kirkeordningen § 3 fjerde ledd til bispedømmerådet i
100 forbindelse med bispedømmerådets vedtak om inndelingsendringer. Delegeringen
101 omfatter også å foreta nødvendige lempninger i anvendelsen av kirkeordningen.

102

103 Ettersom Kirkerådet nå står for den overordnede økonomistyringen i rettssubjektet
104 Den norske kirke, forutsetter Kirkerådet at bispedømmerådet forelegger saker om
105 oppretting av nytt prosti for Kirkerådet, i tillegg til instansene lokalt som uttaler seg i
106 denne typen saker. Prostiet er prestenes tjenestedistrikt, og det er derfor viktig at
107 også hensynet til medbestemmelse ivaretas. I saker om endringer i sokneinndelingen
108 er det et krav om at menighetsmøtet uttaler seg, jf. kirkeordningen § 14 andre ledd. I
109 tillegg forutsettes det at kommunen gis anledning til å uttale seg i saker som vil
110 kunne berøre kommunens økonomiske ansvar, jf. trossamfunnsloven § 14 andre
111 ledd. Ved deling av sokn som innebærer et økonomisk oppgjør mellom flere sokn,
112 forutsettes det at økonomiske og administrative konsekvenser avklares nærmere før
113 bispedømmerådet treffer vedtak. Når det gjelder saker om fastsetting av navn på
114 kirke, sokn og prosti, videreføres ordningen med innhenting av råd fra
115 navnekonsulenttjenesten for vedkommende område før og etter høringen.

116

117 Melding om vedtak sendes Kirkerådet, berørte menighetsråd, kirkelig fellesråd,
118 prosten, kommunen, Statistisk sentralbyrå og Kartverket.

119

120 **2. Endringer i den kirkelige inndelingen som berører flere bispedømmer**

121

122 Inndelingsendringer som berører flere bispedømmer, kan omfatte overføring av ett
123 eller flere sokn fra et prosti i ett bispedømme til et prosti i nabobispedømmet, eller
124 eventuelt overføring av et prosti. Justeringer i bispedømmeinndelingen har tidligere
125 typisk blitt gjort i forbindelse med endringer i fylkesgrensen.

126

127 Kirkemøtets myndighet etter kirkeordningen § 3 tredje ledd første punktum til å
128 treffe vedtak om endring i grensene for bispedømmer, delegeres til Kirkerådet.
129 Kirkemøtet beholder myndigheten etter denne bestemmelsen til å treffe vedtak om
130 opprettelse av og navn på nye bispedømmer.

131

III

132 Vedtakene i pkt. I og II trer i kraft straks.

Saksorientering

I Innledning med sakens hovedinnhold

Den nye trossamfunnsloven trådte i kraft 1. januar 2021, og den gamle kirkeloven ble samtidig opphevet. Som en konsekvens av lovreformen vedtok Kirkemøtet og Kirkerådet regelverk på en rekke områder. Da vedtakene skjedde på kirkens side, la en til grunn at reglene formelt sett var hjemlet i trossamfunnsloven, først og fremst i lovens § 12 andre ledd, som lyder slik:

Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene.

De kirkelige reglene ble kunngjort som *forskrifter* i Norsk Lovtidend – noen få som lovhjemlede instruksjoner eller delegeringsvedtak. Norsk Lovtidend er en publikasjon som utgis av Lovdata på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, og der kunngjøres blant annet lover og forskrifter.

Saken som Kirkemøtet får til behandling nå, er ledd i en vurdering av den rettslige statusen til trossamfunnet Den norske kirke og hva som er hjemmelsgrunnlaget for regler som først og fremst Kirkemøtet nå vedtar på trossamfunnets vegne. Saken viderefører en *endringsprosess*, som leder til at færre kirkelige regler enn tidligere anses for å ha status som forskrifter i formell forstand. Dette er ingen ny problemstilling. Allerede da kirkeloven ble noe revidert sommeren 2012, som følge av grunnlovsreformen der Kongens særskilte kirkestyre ble avviklet, berørte departementet den samme problemstillingen på et overordnet plan:

Spørsmålet om hjemmelsgrunnlaget for liturgimyndigheten aktualiserer mer prinsipielle vurderinger om hva som skal være grunnlaget for myndighetsutøvelsen i trossamfunnet Den norske kirke, og hvor Kirkemøtet som Den norske kirkes øverste, representative organ, utleder sin myndighet fra (Prop. 71 L (2011–2012) side 34).

Forslagene som Kirkerådet fremmer i saken her, innebærer en omfattende *statusendring* av kirkelig regelverk. Saken omhandler i all hovedsak bestemmelser som er vedtatt og kunngjort som forskrifter i medhold av trossamfunnsloven § 12 andre ledd. Derfor omtales denne lovbestemmelsen særskilt nedenfor.

Forslaget til vedtak i saken følger av at Kirkerådet som det klare utgangspunktet ikke lenger anser trossamfunnsloven § 12 andre ledd som det rettslige grunnlaget for regler om kirkelige organer, deres virksomhet og valg til organene.

Begrunnelsen for denne statusendringen er at Kirkerådet som et klart utgangspunkt mener Kirkemøtet ikke utøver *offentlig myndighet* når det vedtar bestemmelser innenfor de vidt definerte saksområdene som omfattes av lovens § 12 andre ledd. Kirkerådet legger til grunn at denne lovbestemmelsen ikke *tildeler* myndighet til Kirkemøtet og at Kirkemøtet da heller ikke trenger hjemmel i loven for å vedta de aktuelle reglene. Kirkemøtet har *andre* myndighetsgrunnlag, som ikke bygger på lov. Vi omtaler derfor gjerne dette – som en fellesbetegnelse – for en ulovfestet myndighet. Dette er det klare utgangspunktet, men det kan i særlige tilfeller være behov for å gi en bestemmelse såkalt lovs kraft. Da må en bestemmelse ha forskrifts rang, altså være forankret i lov. Slike eventuelle tilfeller må identifiseres. For de § 12-vedtakene som omfattes av denne saken, gjør ikke slike behov seg gjeldende.

Kirkerådet mener den rettslig bedømt riktige forankringen til regelverkene som denne saken omfatter, og som nå er kunngjort som forskrifter med henvisning til lovens § 12 andre ledd (og konkrete bestemmelser i kirkeordningen), er Kirkemøtets ulovfestede organiseringsmyndighet. Denne myndigheten dekker mer enn det som kan kalles «organisering», slik dette ordet er brukt i lovbestemmelsen. Lovens ordlyd omfatter også bestemmelser om *kirkelige organer* og bestemmelser om *valg* til disse samt bestemmelser om *kirkelig inndeling*. Ved beskrivelsen av Kirkemøtets ulovfestede myndighet finner Kirkerådet det hensiktsmessig å omtale *hele* denne lovbestemmelsens saklige område som en ulovfestet *organiseringsmyndighet*.

Kirkerådet planlegger å revidere valgreglene på kirkemøtet i 2026 – altså i forkant av kirkevalget i 2027. Men siden dagens valgeregler inneholder enkelte bestemmelser som også gjelder i inneværende valgperiode, tas likevel valgreglene med i saken her.

II Regelvedtakene som ble truffet som følge av trossamfunnsloven

Da trossamfunnsloven avløste kirkeloven, vedtok Kirkemøtet nytt regelverk i form av nye *forskrifter* med hjemmel i den nye loven istedenfor den gamle. Noen få vedtak var delegasjonsvedtak eller instruksjer gitt med hjemmel i den nye loven. Dette ble gjort også der den nye forskriften uendret videreførte den tidligere, som ble opphevet. Dette skjedde etter at Kirkerådet hadde innhentet råd fra Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. Slik vedtak om nye forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, må det samme gjøres for opphevingen.

Samtidig ble det som ledd i lovreformen besluttet at en del regelverk vedtatt av kirkelige organer, som etter kirkeloven var å anse som forskrifter – eventuelt som var registrert i Lovdatas databaser over lovhjemlede instruksjer – skulle oppheves som *forskrifter* og lovhjemlede instruksjer. Deres rettslige status ble altså endret. Disse reglene ble videreført ved nye vedtak. Denne *statusendringen* ved videreføringen gjaldt blant annet tjenesteordningene for de vigslede tjenestegruppene, og disse regelverkene ble forankret i kirkeordningen og Kirkemøtets underliggende, ulovfestede læremyndighet.

Kirkemøtets ulovfestede læremyndighet kommer i dag til uttrykk blant annet i kirkeordningen § 28 første ledd første punktum og i trossamfunnsloven § 12 første ledd. Den sistnevnte bestemmelsen er ikke å regne som en lovhjemmel i formell forstand. Den er kun en *konstatering* eller *bekreftelse* på Kirkemøtets myndighet, herunder med en kortfattet *beskrivelse* av denne. Den bærende vurderingen hos Kirkerådet var at den aktuelle gruppen regler i større eller mindre grad hadde læremessig sider eller implikasjoner.

Om regler om nominasjon mv. ved tilsetting av biskop og reglement for Bispemøtets behandling av læreklager – som begge ble videreført uten henvisning til lov og uten kunngjøring i Norsk Lovtidend – ble det i Kirkerådets motiver vist til at reglene etter sitt innhold har et tydelig indrekirkelig og fra statens lovgivning uavhengig preg. Nominasjonsreglene skilte seg derfor fra valgreglene, som ble vedtatt på ny som forskrifter med hjemmel i nevnte § 12 andre ledd, som eksplisitt nevner valg til de kirkelige organene.

Begge de to typene vedtaksprosesser fant sted i flere saker for Kirkemøtet, der den generelle saken som rendyrket den todelte fornyingen, var sak KM 20/21, *Det kirkelige regelverket – forankring og fornyelse etter kirkelovens opphevelse*. Der

materielle endringer skulle gjøres, ble disse prosessene behandlet i andre saker, dels i 2021 og dels i 2022. Vedtakene som ble kunngjort som instruksjer og delegeringer, ble gitt i 2019 og 2020.

III Endringer i synet på statusen til kirkelig regelverk

Vurderingen av om et regelverk skal anses som en forskrift eller ikke, er *et rettslig spørsmål*. For at bestemmelser formelt skal anses som forskrifter, er det et vilkår at vedtaksorganet utøver offentlig myndighet gjennom vedtaket. Det avgjørende spørsmålet for den berørte regelverkene i denne saken er om Kirkemøtet *utøver offentlig myndighet* når det vedtar bestemmelser innenfor de saksområdene som omfattes av lovens § 12 andre ledd og tilsvarende for § 15 første ledd andre punktum. I vår sammenheng sammenfaller spørsmålet om Kirkemøtet utøver offentlig myndighet når det vedtar bestemmelser av regelkarakter med spørsmålet om Kirkemøtet gjør dette med hjemmel i lov, her trossamfunnsloven. Det er da denne loven som må tolkes, i lys av forvaltningslovens definisjon av forskrift.

Ansvar for å ta stilling til det rettslige spørsmålet om de aktuelle reglenes rettslige status, lå til Kirkemøtet, etter råd fra Kirkerådet. Det var først og fremst forarbeidene til trossamfunnsloven som var den relevante rettskilden Kirkerådet hadde å bygge på, og i mindre grad ordlyden i § 12 andre ledd. Forarbeidene var lovproposisjonen fra våren 2019, men også departementets høringsnotat fra september 2017 og et eget høringsdokument fra departementet til Kirkemøtet fra februar 2018.

Ikke uten tvil la Kirkerådet til grunn at en rekke regelvedtak ble truffet av Kirkemøtet med hjemmel i trossamfunnsloven § 12 andre ledd. Kirkerådet fant at det i alle fall ikke var tilstrekkelig klart at Kirkemøtet *kunne* gjort det samme på ulovfestet grunnlag, slik som på saksområder innenfor eller med en klar nær tilknytning til læreområdet.

Kirkerådet har ikke her behov for å fremlegge detaljene og nyansene i de mange relevante tekstene i forarbeidene om betydningen av § 12 andre ledd. Tekstene gir enkelte steder et *uklart bilde* lest isolert og hver for seg. Tilsvarende gjelder når de søkes lest og bedømt samlet. En hovedkonklusjon må være at forarbeidene som er relevante for § 12 andre ledd – enten helt konkret eller ved mer generelle omtaler – *ikke gir et klart svar* på om myndigheten til Kirkemøtet her *tildeles* i loven.

Departementet mer enn antyder at dette var bevisst. Det må i så fall bety – uten at det sies – at departementet ønsket å overlate til kirken selv å ta stilling til spørsmålet.

Kirkerådet kom altså til at lovens § 12 andre ledd var en nødvendig lovhjemmel for å kunne vedta de aktuelle regelverkene som innholdsmessig var dekket av beskrivelsen i denne bestemmelsen. Denne vurderingen gjaldt ikke bare regelverkene som er omfattet av den foreslåtte statusendringen i denne saken. Også store deler av kirkeordningen fra 2019 er vedtatt med hjemmel i § 12 andre ledd. Det samme gjelder en del andre regelverk som er holdt utenfor denne saken, jf. om sakens avgrensing nedenfor i pkt. IX. Dette betød samtidig at Kirkerådet anså Kirkemøtet for å utøve offentlig myndighet når disse regelverkene ble vedtatt. Følgelig ble en rekke regelvedtak om kirkens organer og om valg til disse vedtatt og kunngjort som forskrifter.

Den samme vurderingen om status som forskrift ble gjort knyttet til § 15 første ledd andre punktum på kirkebyggfeltet og § 17 tredje ledd om medlemsregister. Kirkerådet tar i denne saken ikke generelt stilling til om det fremdeles er dekkende å si at myndighet tildeles fra staten i lovens §§ 15 og 17.

Kirkerådet foreslår i denne saken at de aller fleste av forskriftene som er vedtatt og kunngjort med hjemmel i lovens § 12 andre ledd, oppheves *som forskrifter*. I pkt. IX nedenfor fremgår det at en tilsvarende statusendring vil finne sted i andre saker, også med Kirkerådet som vedtaksmyndighet. Kirkerådet har altså endret oppfatning. Behovet for hjemmel i lov vil ikke lenger være til stede hvis Kirkemøtet på et ulovfestet grunnlag har en tilsvarende myndighet som er beskrevet i denne bestemmelsen.

Den endrede rettslige forståelsen berører nødvendigvis også en rekke bestemmelser i kirkeordningen om kirkens organer og oppgavefordelingen dem imellom mv. På samme måte som for de mange mer detaljregulerende forskriftene, er det her lovens § 12 andre ledd som har vært ansett som hjemmelsgrunnlaget. Kirkeordningen ligger utenfor denne sakens tema.

IV Noen merknader om Kirkemøtets ulovfestede myndighet på trossamfunnets vegne

Allerede i kirkemøtesaken om kirkelig organisering fra 2022 holdt Kirkerådet det åpent om Kirkemøtet på ulovfestet grunnlag innehar slik myndighet som er beskrevet i lovens § 12 andre ledd. Kirkerådet ga uttrykk for dette i et juridisk notat i saken, se KM 10.12/22.

Forarbeidene til trossamfunnsloven pekte på at det ville kunne skje en *endring over tid* i forståelsen og vurderingen av hva som er Kirkemøtets myndighetsgrunnlag for å vedta bestemmelser på ulike sakfelt. I høringsdokumentet fra departementet til Kirkemøtet fra februar 2018 ble det påpekt at det – gjennom den betydelige reduksjonen i lovgivning som den nye loven ville innebære – samtidig blir åpnet for «et nytt utviklingsperspektiv». Dette perspektivet kunne «betegnes som en vei fra lovbasert selvstendigjøring til privat autonomi» (side 59). Dette utviklingsperspektivet så altså fremover i tid, til etter at den nye loven har fått virke en stund. Lovproposisjonen inneholder tilsvarende synspunkter:

Departementet har ikke sett det som verken nødvendig eller formålstjenlig å avklare *hvilket myndighetsgrunnlag* som Kirkemøtet i den enkelte saken må bygge på, eller i hvilken utstrekning myndighetsgrunnlaget bør kategoriseres som offentligrettslig eller privatrettslig eller eventuelt som begge deler.

Dessuten antar departementet at myndighetsgrunnlagene – og forholdet mellom dem – bør være i utvikling og over tid kunne endres, formodentlig hovedsakelig i privatrettslig retning (side 228; kursivert her).

Den løsningen som ble valgt i forrige runde, var den som lå tettest opp til den *trinnvise utviklingen* som over lengre tid har funnet sted knyttet til forståelsen av og den rettslige reguleringen av Den norske kirke som trossamfunn. At den nye loven i seg selv kan betraktes som et paradigmeskifte, endrer ikke dette. Selv om kirken har beveget seg fra å være en statskirke til i stadig større grad å bli fristilt fra staten, har den fremdeles en grunnlovsforankring og kan omtales som en særlovregulert størrelse, jf. kapittel 3 i trossamfunnsloven.

Det grunnleggende nye med trossamfunnsloven er at Kirkemøtet på en helt annen måte enn før selv har myndighet til å regulere kirkens forhold, om enn innenfor enkelte overordnede rammer. Når én fase i reformen er tilbakelagt, og innføringen av

det nye lovregimet er gjennomført slik at det har «satt seg», kan også det rettslige perspektivet endres. Dette har blant annet en side til *behovet* for å kunne vise til lov som hjemmel.

Etter Kirkerådets oppfatning var det et større behov for forankring i loven ved reformens iverksettelse enn det nå er. I seg selv kan et slikt *endret behov* tilsi en endret vurdering. Et slikt behov for forankring i lov var særlig knyttet til at det ikke skulle sås tvil om *hva* Kirkemøtets myndighet *innholdsmessig* er. Både pedagogisk og på andre måter er det i så måte enklere å vise til loven og *dens* innhold – her kan det anvendes en velkjent rettslig metode – enn det er å vise til innholdet av et mindre klart definert ulovfestet grunnlag.

Dette gjaldt også om det ikke var klart *når* loven tildelte eller bare beskrev Kirkemøtets myndighet. Lovens forarbeider går ikke langt i å beskrive *innholdet* av Kirkemøtets ulovfestede myndighet – kort sagt forholdet mellom denne myndigheten og hva loven egentlig selv regulerte. Heller ikke andre relevante rettskilder, slik som prinsippet om religionsfrihet, gir klare svar for når Den norske kirke ikke trenger og heller ikke skal ha hjemmel i lov.

Kirkerådet har etter at reformen ble iverksatt jobbet videre med og utviklet forståelsen av Kirkemøtets ulike myndighetsgrunnlag. Én side ved dette er at det nå mer enn før fremstår som en nokså fremmed tanke at Kirkemøtet er avhengig av at staten ved Stortinget tildeler Kirkemøtet myndighet til å utforme kirkens organisasjon – slik som de elementene ved kirken som § 12 andre ledd beskriver.

Kirkerådet har ikke i denne saken behov for i detalj å beskrive innholdet i og rekkevidden av Kirkemøtets ulovfestede myndighet. Det avgjørende for innholdet i og rekkevidden av Kirkemøtets ulovfestede myndighet vil alltid være de underliggende forholdene knyttet til begrunnelsen for og det reelle innholdet av de aktuelle bestemmelsene, enten det er regler eller andre former for tiltak. Dette må vurderes konkret for de ulike spørsmålene, blant annet slik at enkelte reguleringsspørsmål fremdeles må ses opp mot et eventuelt krav til lovhjemmel.

V Kirkemøtet trenger fremdeles hjemmel i lov for å regulere enkelte forhold

Kirkerådet antar at noen regelverk og dessuten enkeltbestemmelser i kirkeordningen fremdeles vil bli å anse som bestemmelser av forskrifts karakter. For eksempel mener Kirkerådet at innenfor det saklige området til § 17 tredje ledd om medlemsregister – der det gis en plikt for Kirkemøtet til å treffe nærmere bestemmelser om registeret – vil Kirkemøtet ha behov for å vise til loven som hjemmel. Det samme gjelder for i alle fall noen sider ved beskrivelsen § 15 første ledd andre punktum på kirkebyggfeltet. Men det gjelder da ikke for saksområder som primært har læremessige sider.

Heller ikke den endrede vurderingen av grunnlaget for Kirkemøtets myndighet på de saksfeltene som omfattes av § 12 andre ledd, er uten reservasjoner. Her har altså en rekke regelverk vært ansett som forskrifter med hjemmel i denne lovbestemmelsen. Også her kan det tenkes unntak, slik at i alle fall noen bestemmelser forblir forskrifter i formell forstand.

Kirkerådet viser til at det kan tenkes spørsmål som i dag er regulert i kirkeordningen, der det av hensyn til *tredjeparter* – da andre enn soknet – foreligger et særskilt behov for å gi bestemmelsene lovs kraft. Da er det grunnet legalitetsprinsippet nødvendig med hjemmel i § 12 andre ledd. Kirkerådet sikter da særlig til forhold som faller utenfor spørsmål som bare knytter seg til de kirkelige organene. Et eksempel kan være de reguleringsspørsmålene som Kirkemøtet er tillagt myndighet i, som springer ut av konkursforbudet i lovens § 14 syvende ledd. Denne bestemmelsen *forutsetter* at Kirkemøtet vedtar bestemmelser som direkte berører soknets kreditorer og som avviker fra den alminnelige konkurslovgivningen, se i dag kirkeordningen § 18 tredje ledd. Tilsvarende kan gjelde på kirkebyggfeltet etter § 15 første ledd andre punktum. Antakelig er det ønskelig å kunne vise til denne bestemmelsen som formell hjemmel for i alle fall noen av rådighetsbegrensningene over kirkene.

VI Tre regelverk med tilknytning til læreområdet

Som del av saken foreslår Kirkerådet å oppheve som lovhjemlede forskrifter, hvorav én som lovhjemlet instruks, tre regelverk som har en klar læremessig forankring.

I 1988 vedtok Kirkemøtet retningslinjer for bruk av liturgisk drakt – med senere endret navn til *regler for bruk av liturgiske klær*. Hjemmelen var Grunnlovens § 16 etter delegert hjemmel fra Kongen. Senere har Lovdata tilføyd den nevnte trossamfunnsloven § 12 første ledd som hjemmel. Dette er ikke en tildelt hjemmel, men en beskrivelse av en myndighet som Kirkemøtet besitter på ulovfestet grunnlag, Kirkemøtet læremyndighet. Siden det er Kirkemøtet som vedtok disse bestemmelsene, er det Kirkemøtet som må sørge for å fjerne dem fra Lovdatas databaser.

Litt mindre rett frem er to regelverk på kirkebyggfeltet, som i Lovdatas databaser er tatt inn som forskrifter gitt i medhold av lovens § 15 – begge deler med en tilleggshjemmel i kirkeordningen. Dette er *regler for bruk av kirkene* og *regler om liturgisk inventar og utstyr*. De ble fornyet som forskrifter i 2021.

Felles for disse to regelverkene er at de tradisjonelt har hatt en klar og vel *primær* læremessig rettslig forankring, opprinnelig i Grunnloven § 16, selv om de også kunne være ansett for å ha hjemmel i lov. Enkelt sagt har det her foreligget et dobbelt hjemmelsgrunnlag – også etter grunnlovsreformen i 2012.

Hva departementet blant annet i forarbeidene til trossamfunnsloven har ment om den rettslige statusen til de bestemmelsene Kirkemøtet vedtar på disse saksfeltene, er ikke helt klart. Dette gir Kirkerådet et tolkningsrom, som åpner for konkrete vurderinger i de ulike sammenhengene.

Kirkerådet legger til grunn at både regler for bruk av kirkene og regler om liturgisk inventar og utstyr kan og bør oppheves som forskrifter.

VII Forslaget til vedtak– ikke alt som oppheves blir videreført

Hovedinnretningen i forslaget til vedtak er at alt som oppheves i pkt. I, vedtas på ny uten hjemmel i lov i pkt. II. Det gjøres kun to unntak. Det gjelder to delegeringsvedtak fra 2020, se forslag til vedtak pkt. I nr. 21 og 22. Det kan ikke ses å være behov for å videreføre disse to delegeringene. De er begge knyttet til kirkeordningen § 44 og iverksettelsen av lovreformen, noe som også fremgår av motivene i saken der delegeringene ble vedtatt, sak KM 08/20, jf. der side 9 og 10.

VIII Innholdet i og hjemlene for de nye regelvedtakene – innholdets betydning for sakens forberedelse

1.

Det er ikke foreslått noen materielle endringer i forslaget til nye regelvedtak. Bortsett fra i tre tilfeller – der det foretas noen mindre redigeringer – skjer derfor fornyelsen helt uten endringer.

2.

Formelt vedtas *opphevelsene* med hjemmel i dagens bestemmelser i loven, i all hovedsak § 12 andre ledd – med tillegg av kirkeordningens ulike bestemmelser.

De *nye regelvedtakene* gis med hjemmel i disse ulike bestemmelsene i kirkeordningen. Dette er altså da de samme hjemlene som i dag er oppført i Lovdatas databaser i tillegg til lovhjemlene. For å gjøre forslaget til vedtak så lettlest som mulig, har ikke Kirkerådet ført opp disse hjemlene i forslaget til vedtak pkt. II.

Det følger av sakens formål at de nye regelverkene som får sin formelle status endret, ikke lenger skal ha «forskrift» i sin tittel. Dette gjelder for 15 av de 22 berørte regelverkene, mens fire av dem i dag heter «regler om» (tre) og «regler for» (én). De tre øvrige er henholdsvis to delegeringsvedtak som ikke videreføres og det om avgjørelsesmyndighet i saker om kirkelig inndeling.

Sistnevnte foreslås å gis tittelen *bestemmelser om avgjørelsesmyndighet i saker om kirkelig inndeling*. De øvrige nitten regelverkene foreslås å hete «regler om...»

3.

Bestemmelser om avgjørelsesmyndighet i saker om kirkelig inndeling er vedtatt av Kirkerådet med grunnlag i kirkeordningen § 44 andre punktum og delegert myndighet, jf. den ene av de delegeringene som det ikke anses å være behov for å videreføre. Fordi det nå er Kirkemøtet som vedtar bestemmelsene, faller nåværende pkt. 1 bort som misvisende. Av samme grunn av det behov for å endre nåværende pkt. 3 andre avsnitt første setning ved at delegeringen fra Kirkemøtet til Kirkerådet tas inn *direkte* uten henvisning til et eget vedtak et annet sted. Avsnittet får en mindre språklig redigering, blant annet rettes en henvisningsfeil.

Det er foretatt en mindre presisering i nåværende pkt. 2 andre avsnitt. Endringen består i at formuleringen hentet fra kirkeordningen § 3 fjerde ledd gjentas i sin helhet der Kirkerådet delegerer sin myndighet til bispedømmerådet.

Slik lyder bestemmelsen i kirkeordningen:

Kirkerådet treffer de bestemmelser som er nødvendige for gjennomføring av inndelingsendringer, og foretar samtidig de nødvendige lempninger i anvendelsen av kirkeordningen.

Vedtaket fra Kirkerådet lyder slik i pkt. 2 andre avsnitt:

Kirkerådet treffer etter kirkeordningen § 3 fjerde ledd de bestemmelser som er nødvendige for gjennomføring av inndelingsendringer og foretar samtidig de nødvendige lempninger i anvendelsen av kirkeordningen. Kirkerådet delegerer myndigheten til å treffe bestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre inndelingsendringer etter kirkeordningen § 3 fjerde ledd til bispedømmerådet i forbindelse med bispedømmerådets vedtak om inndelingsendringer.

Ordlyden foreslås presisert ved å gis *følgende tillegg*:

Delegeringen omfatter også å foreta de nødvendige lempninger i anvendelsen av kirkeordningen.

I tråd med praksis tilføyes *Kartverket* på listen over instanser som skal motta melding om vedtak truffet av bispedømmerådet, jf. nåværende pkt. 2 nest siste avsnitt. Samme sted i siste avsnitt må opplysningen om at «[d]ette vedtaket avløser departementets delegeringsbrev 27. juni 2017 nr. 981», redigeres bort.

Tittelen på bestemmelsene foreslås dessuten gitt tillegget *bestemmelser* som innledende ord, jf. ovenfor i forrige punkt.

I forslaget til vedtak er bestemmelsene tatt inn i sin helhet for tydelig å vise hva vedtakets innhold blir. Se pkt. II nr. 3.

4.

På samme måte foreslås det en mindre språklig justering i henholdsvis *regler for Den norske kirkes klagenemnd* og *regler for Samisk kirkeråd*. Dette er en følge av at

regler for Kirkerådets virksomhet ventelig vil bli opphevet i samband med instruksaken omtalt i pkt. IX nedenfor. Da kan det ikke på samme måte som i dag vises til disse reglene.

Slik lyder forskrift om regler for Samisk kirkeråd § 9:

Rådet velger den arbeidsform som er hensiktsmessig for arbeidet. Rådet skal ha minst to møter i året. For øvrig gjelder bestemmelsene i regler for Kirkerådets virksomhet så langt det passer.

Her foreslås ordlyden i *tredje punktum* endret til:

For øvrig gjelder de nærmere bestemmelsene som gjelder for Kirkerådets virksomhet så langt de passer.

Endringen som foreslås i regler for Den norske kirkes klagenemnd, består i at det istedenfor å vises til fire paragrafer, *stikkordsmessig* vises til *innholdet* i de aktuelle bestemmelsene som gjelder for Kirkerådets virksomhet. Innholdsmessig forventes disse bestemmelsene å bli vedtatt videreført i instruksaken.

Slik lyder forskrift om regler for Den norske kirkes klagenemnd § 3 andre ledd:

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

Dette er henholdsvis møteprinsippet (§ 2), bestemmelsen om åpne eller lukkede møter (§ 3) samt bestemmelsene om vedtaksførhet og avstemninger (§§ 5 og 7).

En henvendelse til bestemmelsen om «åpne eller lukkede møter» kan justeres til å gjelde «møteoffentlighet», som er en velkjent betegnelse. Det vil fremgå at utgangspunktet om åpne dører ikke er uten reserverasjoner.

Her foreslås ordlyden endret til:

De nærmere bestemmelsene som gjelder for Kirkerådet om møteprinsippet, møteoffentlighet, vedtaksførhet og avstemninger gjelder så langt de passer også for klagenemndas arbeid.

5.

Saken har ikke vært på høring, siden det må anses åpenbart unødvendig, jf. forvaltningsloven § 37 fjerde ledd bokstav c) sammenholdt med kirkeordningen § 42 første ledd. Kirkerådet viser til det som er sagt ovenfor om at saken ikke omhandler materielle endringer.

IX Avgrensningen av saken

Utenfor denne saken faller et par regelverk som er undergitt egne vedtaksprosesser som ledd i saken til Kirkemøtet 2024 om instruks for Kirkerådet. Dette er *forskrift om regler for Kirkerådets virksomhet* samt *forskrift om regler om krav til gjennomføring av fjernmøter i Kirkerådet*, sistnevnte vedtatt av Kirkerådet. I kirkemøtesaken er forslaget fra Kirkerådet at virksomhetsreglene oppheves, og i etterkant av Kirkemøtet vil *Kirkerådet* ventelig vedta en opphevingsforskrift for fjernmøtereglene og revidere reglene i lys av vedtaket i instruks-saken.

Ut over de nevnte fjernmøtereglene er det også en del andre regelverk vedtatt av Kirkerådet som på tilsvarende vis og med samme begrunnelse vil bli foreslått opphevet som forskrifter og så vedtatt på ny med endret status. Dette vil Kirkerådet gjøre etter Kirkemøtet i 2024.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Saken har ikke vesentlige slike virkninger.