



DEN NORSKE KYRKJA

Møre bispedømmeråd

Sakshandsamar	Arkivkode	Arkivsak	Ugradert
Arvid Helle	004	21/00838-2	

Saksnummer	Råd/utvalg	Møtedato
16/21	Møre bispedømmeråd 2020-2023	15.03.2021

Høyringsvar frå Møre Bispedømmeråd og Møre Biskop - Høring om endring i reglene for kirkebygg som følge av kirkebyggforskriften og nytt kirkerundskriv

21_00209-3Høringsbrev - endring i kirkeordningen som følge av ny kirkebyggforskrift og nytt kirkerundskriv med vedlegg.pdf
Rundskriv-Q-06-2020-1

Saksorientering

I Bakgrunn for høringen

Fra 1. januar 2021 gjelder kirkebyggforskriften vedtatt av Kongen 18. desember 2020 i medhold av trossamfunnsloven § 15 annet ledd. Det nye kirkerundskrivet av samme dato erstatter rundskrivet fra 2000.

Kirkerådets høring om endring i reglene for kirkebygg følger opp endringene som følger av den nye kirkebyggforskriften og det nye kirkebygggrundskrivet. Møre bispedømmeråd og Møre biskop er hver for seg invitert til å gi høyringsuttalelse. Høyringsfristen er satt til 24. mars.

I høringen foreslår Kirkerådet til sammen *fire endringer* som vedrører kirkebygg. Bakgrunnen for høringen er for det første kirkebyggforskriften som gjelder fra nyttår. Forskriften forutsetter at Kirkemøtet for de listeførte kirker utpeker både et godkjenningsorgan og klageorgan ved henholdsvis avhending, nedlegging og tiltak ut over vanlig vedlikehold, der det siste svarer til ombygging utvidelse etter dagens ordning. Kirkerådet foreslår at ordningene om avhending, nedlegging og ombygging og utvidelse skal gjelde for alle kirker. Forslaget er at biskopen skal godkjenne både avhending og nedlegging og at Kirkerådet er klageorgan.

I tillegg til de to nevnte forslagene med grunnlag i forskriften, har de to andre forslagene i høringen sin bakgrunn i det nye kirkerundskrivet. I det ene forslaget foreslår Kirkerådet at biskopen skal godkjenne visse tiltak på uteområder ved listeførte kirker som ikke har gravplass. Samtidig skal biskopen på forhånd konsultere rette kulturmiljømyndighet. Endelig foreslår Kirkerådet at biskopen skal konsultere Riksantikvaren ved utøvelsen av sin godkjenningsmyndighet etter regler for liturgisk inventar og utstyr § 26. Bestemmelsen omhandler avhending og fjerning av inventar og utstyr.

Møre bispedømmeråds og Møre biskops kommentarer

Møre bispedømmeråd og Møre biskop avgir felles uttalelse til høyringsnotatet, og kommentarer til Kirkerådets forslag følger uthevet for de enkelte punktene under.

II Endringer som følge av kirkebyggforskriften

Møre bispedømmeråd og Møre biskop tar til etterretning den nye kirkebyggforskriftens bestemmelser omkring listeførte kirker, og finner det tjenlig at forvaltningen av kulturhistorisk verdifulle kirker som ikke er fredet etter kulturminneloven, forskriftsfestes.

Avhending og nedlegging samt ombygging og utvidelse

Kirkeordning for Den norske kirke har pr. i dag en ordlyd der beslutningsmyndigheten omkring henholdsvis avhending og nedlegging av kirker ligger til Kirkerådet (§§20, 23).

For spørsmålet om ombygging og utvidelse av kirke har dagens kirkeordning i § 23 slik ordlyd:

Ombygging og utvidelse av kirke skal godkjennes av biskopen etter nærmere bestemmelser om saksbehandling og klageadgang fastsatt av Kirkemøtet.

Høringsnotatet peker på at kirkemøtet må - som følge av kirkebyggforskriften - sørge for at det ved avhending, riving samt tiltak ut over vanlig vedlikehold etableres en ordning for både *godkjenning* og *klage*, ved at det utpekes organer for dette. I høringsnotatet går Kirkerådet inn for at ordningene om avhending, nedlegging og ombygging og utvidelse skal gjelde for alle kirker, ikke bare de listeførte, som kirkebyggforskriften omhandler.

I høringsnotatet drøftes også uttrykkene *tiltak ut over vanlig vedlikehold*, som kirkebyggforskriften benytter, og *ombygging og utvidelse*, som brukes i kirkeordningen § 23. Kirkerådet konkluderer med at det ikke er nødvendig og ønskelig å bytte ut det innarbeidede uttrykket *ombygging og utvidelse* i kirkeordningen.

Godkjenningsorgan og klageorgan ved ombygging og utvidelse av kirker

For det som gjelder ombygging, utvidelse og tiltak ut over vanlig vedlikehold på kirker, sendte Kirkerådet høsten 2020 ut et høringsnotat omkring *endring i reglene for kirkebygg som følge av kirkebyggforskriften og nytt kirkerundskriv*. Kirkerådet foreslo der slik endring for kirkeordningens § 23:

Ombygging og utvidelse av kirke skal godkjennes av biskopen. Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens vedtak kan påklages til Kirkerådet.

I sin høringsuttalelse 16.11.20 sluttet Møre bispedømmeråd seg til ordlyden, men med denne endringen i siste setning:

Biskopens vedtak kan påklages klagenemnda (Den norske kirkes klagenemnd).

Bispedømmerådet argumenterte slik for dette standpunktet:

Med omsyn til kva organ som skal vere klageinstans ved klage på einskildvedtak i forvaltningslova i saker etter kyrkjeordninga § 23 (ombygging og utvidelse av kirke), rår administrasjonen til at Klagenemnda blir identifisert som klageinstans. Det prinsipielle i slike saker er viktig. Det er uheldig at kyrkjerådet er klageinstans, sidan ein slik konstruksjon set biskopen i eit underordningsforhold til kyrkjerådet. Administrasjonen rår til at klagenemnda blir tilført sakshandsamingskompetanse i slike saker, anten gjennom innleigd kompetanse eller ved at kyrkjerådet gir innstilling.

Vurderinger fra Møre bispedømmeråd og Møre biskop:

Møre bispedømmeråd og Møre biskop støtter høringens påpekning av behovet for nærhet mellom godkjenningsorgan og det berørte sogn, og mener at kirkebyggsaker oftest finner sin beste løsning i en regional forankring og beslutning. Bispedømmeråd og biskop konstaterer at det er bred enighet om at biskop skal være godkjenningsorgan. Råd og biskop står videre fast ved at Den norske kirkes klagenemnd bør være klageorgan ved saker som berører ombygging og utvidelse av alle kirker.

(mer om begrunnelse for klageorgan under avsnittet *Godkjenningsorgan og klageorgan ved avhending og nedlegging av kirker*)

Møre bispedømmeråd og Møre biskop finner det formålstjenlig at begrepsbruk er tillempet i forskrift og kirkeordning, og mener at uttrykket «tiltak ut over vanlig vedlikehold» bedre uttrykker det formålet bestemmelsen er ment å oppfylle enn begrepet «ombygging og utvidelse». Mange av tiltakene som faller inn under denne bestemmelsen er endringer som kan oppfattes utenfor begrepet «ombygging og utvidelse», men som like fullt defineres innenfor bestemmelsen.

Møre bispedømmeråd og Møre biskop foreslår derfor at uttrykket «tiltak ut over vanlig vedlikehold på kirke» erstatter uttrykket «ombygging og utvidelse av kirke» i kirkeordningens § 23, 5. ledd.

Godkjenningsorgan og klageorgan ved avhending og nedlegging av kirker

I høringsnotatets vurdering av bestemmelser ved avhending og nedlegging av kirker, foreslår Kirkerådet slik ordlyd i kirkeordningens § 20, 2. ledd:

Kirker kan ikke avhendes, pantsettes eller påheftes bruksretter. Biskopen kan likevel samtykke i avhending når særlige grunner tilsier det. Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens avgjørelse kan påklages til Kirkerådet.

I § 23 i kirkeordningen foreslås slik ordlyd om nedlegging:

Nedlegging av kirke skal godkjennes av biskopen. Bestemmelsene om enkeltvedtak i forvaltningsloven kommer til anvendelse på biskopens vedtak. Biskopens avgjørelse kan påklages til Kirkerådet.

I høringsnotatet går altså Kirkerådet inn for at biskop blir godkjenningsorgan for saker som vedrører avhending og nedlegging av kirker. Det vises til at det er biskopen som vigslar kirker, forordner gudstjenester og har annen beslektet myndighet over kirker, som f.eks. godkjenning av endringer i og på kirkebygget, godkjenning av inventar og utstyr og bruk av kirkebygget. Dette setter biskopen i en særstilling og i en sammenheng med tematikk omkring avhending og nedlegging av kirker. *Med forslaget i denne høringen vil biskopen få et bredt og helhetlig faglig ansvar på kirkebyggfeltet*, fremholdes det i høringsnotatet.

I høringsnotatet pekes det på at det kan reises innvendinger mot å la Den norske kirkes klagenemnd være klageinstans for disse sakstypene, siden intensjonen med opprettelsen av klagenemnda var at den kun skal ha oppgaver der det er *påkrevd*. Siden heller ikke bispemøtet etter Kirkerådets mening er et egnet organ, peker høringsnotatet på Kirkerådet som det naturlige klageorganet. Notatet erkjenner at underordningforholdet Kirkerådet - Biskop blir problematisk med en slik godkjennings/klage-ordning, men mener dette prinsipielle hensynet bør vike til fordel for andre, mer tungtveiende hensyn, jf. foregående avsnitt.

Vurderinger fra Møre bispedømmeråd og Møre biskop:

Møre bispedømmeråd og Møre biskop støtter notatets forslag om at biskop skal være godkjenningsorgan for saker vedrørende avhending og nedlegging av kirker, og er enig i Kirkerådets argumentasjon omkring biskops rolle vis a vis kirkebygg. Sammen med de øvrige forslagene til nye ledd i kirkeordningens §§20, 23 bidrar dette, som høringsnotatet sier, til at biskopen får et bredt og helhetlig faglig ansvar på kirkebyggfeltet. Dette gir forankret, robust og forutsigbar forvaltning.

Det kan argumenteres for at godkjenningsrollen i skjellsettende avgjørelser som avhending og nedlegging av kirke burde tillegges et folkevalgt organ; dvs. bispedømmerådet.

Møre bispedømmeråd og Møre biskop viser her til høringsnotatets påpekning av at bispedømmerådets myndighet på kirkebyggfeltet fortrinnsvis vedrører saker av rent økonomisk karakter, mens biskopens myndighet knyttet til kirkebygget er mer mangefasettert og nærere.

Kirkene er sognets eiendom. I spørsmålet om avhending og nedlegging av kirker har Møre bispedømmeråd og Møre biskop tillit til at kloke avgjørelser om avhending og nedlegging først og fremst fattes i de lokalkirkelige folkevalgte organer.

I lys av dette, og med utgangspunkt i god og nær kontakt mellom lokalkirken og biskop, mener vi biskopen er rette godkjenningsorgan for saker knyttet til avhending og nedlegging av kirker. Det er naturlig at biskopen i slike saker hører bispedømmerådet.

I høringsnotatet går Kirkerådet inn for at Kirkerådet bør være klageorgan i saker knyttet til avhending og nedlegging av kirker. Premissene for argumentasjonen er klagenemndas og Bispemøtets uegnethet mer enn Kirkerådets egnethet, og notatet problematiserer i liten grad Kirkerådet som klageorgan.

Ved siden av en nærmere evaluering av underordningsproblematikken i den løsningen som foreslås av Kirkerådet, savner Møre bispedømmeråd og Møre biskop en grundigere argumentasjon for og gjennomgang av Kirkerådets egnethet, uhildethet og ubundne mandat i forhold til klagesaker - der ingen bindinger må forefinnes. Kirkerådets sammensetning, med én repr. fra hvert bispedømmeråd, kan reise habilitetsspørsmål. Kirkerådets sekretariat er også rådgivende for biskopens kirkesaksforvaltning. Vi viser til gravplassforvaltningen, der Statsforvalteren innehar en rådgivende og godkjennende rolle, men klageinstituttet er forankret hos departementet.

I tråd med Møre bispedømmeråds svar i høringssaken "Endringer i kirkeloven og enkelte andre regler», der det ble argumentert for at klagesaker knyttet til biskopens godkjenningsrolle for ombygging og utvidelse av kirke bør behandles av Den norske kirkes klagenemnd, mener vi også i denne høringen at klagenemnda vil være en riktigere instans. Kirkemøtet gir nærmere regler for klagenemnda, som arbeider fritt og selvstendig. Dersom nemnda i mandat eller sammensetning trenger tillegg, kan Kirkemøtet bestemme dette, slik at nemnda gjøres kompetent til å behandle klagesaker etter kirkeordningens §§ 20, 23.

Vi minner om at Kirkemøtet under behandlingen av Prop. 55L Endringer i kirkeloven i 2015 uttalte:

«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.»

Når kirken nå selv er gitt myndighet til behandle klager på avgjørelser fattet i lovbestemte kirkelige organer, og innen et så stort og sentralt felt som kirkebyggene og kirkestedene, er det rett at dette tillegges den nemnda som Kirkemøtet selv har

pekt på - og at nemnda tilføres det mandat og den sammensetning som trengs til dette.

Møre bispedømmeråd og Møre biskops forslag til ordlyd i kirkeordningens § 20, 2. ledd, siste setning samt ordlyd i kirkeordningens § 23, om nedlegging, blir dermed slik:

Biskopens avgjørelse kan påklages til Den norske kirkes klagenemnd.

III Endringer som følge av det nye kirkebygggrundskrivet

Det nye Kirkerundskrivet *Q-06/2020 Forvaltning av kirke, gravplass og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø* (gjeldende fra 01.01.21), omtaler i pkt. 4.4.2 ulike tiltak i kirkens omgivelser som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Rundskrivet påpeker at på uteområdet ved en listeført kirke som ikke har en tilknyttet gravplass, bør de nevnte tiltakene, der disse vil kunne ha en negativ innvirkning på kulturhistoriske verdier, ikke finne sted uten godkjenning av det kirkelige godkjenningsorgan som Kirkemøtet utpeker og etter de retningslinjer Kirkemøtet fastsetter.

På bakgrunn av dette foreslår Kirkerådet at det tas inn i kirkeordningen en bestemmelse om godkjenningsorgan for tiltak på tomt ved listeført kirke som ikke har tilknyttet gravplass. Grunnet det nære slektskapet med saker om ombygging og utvidelse av selve kirkebygget, foreslår Kirkerådet at biskopen utpekes som kirkelig godkjenningsorgan i slike saker. Kirkerådet foreslår å avgrense ordningen til bare å gjelde for de listeførte kirkene, altså for tiltak på uteområdet (tomten) til slike kirker. Kirkerådet foreslår slik ordlyd i bestemmelsen, som et nytt ledd i kirkeordningen § 23:

På uteområdet ved en listeført kirke som ikke har en tilknyttet gravplass, skal tiltak som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven og som vil kunne ha en negativ innvirkning på kulturhistoriske verdier, ikke finne sted uten biskopens godkjenning. Før biskopen treffer sin avgjørelse, skal saken forelegges rette kulturmiljømyndighet for uttalelse.

Kirkerådet foreslår at bestemmelsen følges av et sett retningslinjer som gis f.eks. gjennom et rundskriv.

Vurderinger fra Møre bispedømmeråd og Møre biskop:

Møre bispedømmeråd og Møre biskop støtter i hovedsak Kirkerådets vurderinger og forslag til bestemmelse, men med følgende endring: Vi mener ordningen bør omfatte alle kirker, ikke bare de listeførte. Uteområder ved kirker som p.t. ikke er listeførte kan også være kulturhistorisk verdifulle, og kan i enkelte tilfeller stå på et område med lang kirkelig tradisjon (tidligere kirker e.l.).

Møre bispedømmeråd og Møre biskops forslag til ordlyd i nytt ledd i kirkeordningens § 23 blir dermed slik:

På uteområdet ved kirke som ikke har tilknyttet gravplass, skal tiltak som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven og som vil kunne ha en negativ innvirkning på kulturhistoriske verdier, ikke finne sted uten biskopens godkjenning. Før biskopen treffer sin avgjørelse, skal saken forelegges rette kulturmiljømyndighet for uttalelse.

IV Regler om liturgisk inventar og utstyr § 26 - tillegg om forelegging for Riksantikvaren

I kirkerundskrivets punkt 2.5.1 omtales anskaffelse og avhending av inventar og utstyr i kirkene. I punktets fjerde avsnitt står det:

Selv om særreglene om liturgisk inventar og utstyr § 26 ikke pålegger biskopen en konsultasjonsplikt ved fjerning og avhending av inventar og utstyr i fredet eller listeført kirke, bør biskopen likevel konsultere Riksantikvaren dersom det rår tvil om inventaret eller utstyret er fredet eller verneverdig etter kulturminneloven eller kirkebyggforskriften.

Rundskrivet viser her til *Regler om liturgisk inventar og utstyr*, fastsatt av Kirkemøtet 2015 (sak KM 17/15). I reglementet sies det i § 24 *Nytt inventar og utstyr*:

Alt nytt inventar og utstyr skal på forhånd være godkjent av biskopen, for fredede og listeførte kirker skjer det etter uttalelse fra Riksantikvaren.

Og i reglementets § 26 *Biskopens myndighet* står det:

Inventar og utstyr må ikke fjernes eller avhendes uten samtykke fra biskopen, jf. kirkeloven § 18. Dette gjelder også midlertidig fjerning av inventar og utstyr.

Bestemmelsene i § 24 og § 26 i reglementet tar sitt utgangspunkt i kirkeordningens § 20, 4. ledd:

Anskaffelse og avhendelse av kirkens inventar og utstyr skal godkjennes av biskopen.

I Kirkerådets vurderinger omkring dette punktet i høringsnotatet heter det: «Det er vel så gode grunner til at biskopen skal konsultere Riksantikvaren ved fjerning og avhending av inventar og utstyr som ved anskaffelse. Da reglene ble vedtatt i 2015 var det antakelig en glipp at ikke også § 26 inneholdt en foreleggings- eller konsultasjonsplikt for biskopen.».

I høringsnotatet foreslår Kirkerådet følgende tillegg i *Regler om liturgisk inventar og utstyr* § 26 – som et nytt siste punktum:

For fredede og listeførte kirker skal biskopen på forhånd innhente uttalelse fra Riksantikvaren.

Vurderinger fra Møre bispedømmeråd og Møre biskop:

Møre bispedømmeråd og Møre biskop støtter Kirkerådets vurderinger og forslag til tillegg i § 26 i *Regler om liturgisk inventar og utstyr*.

Forslag til vedtak

Møre Bispedømmeråd gir høyring slik det kjem fram av saksutgreiinga

Votering

For innstillinga: 8 av 9 stemmer

Mot innstillinga: 1 av 9 stemmer

Møre bispedømmeråd sitt vedtak:

Møre Bispedømmeråd gir høyring slik det kjem fram av saksutgreiinga