



Referanser: KM 14/21, KR-AU 3/23

Arkivsak: 23/01334-29

Klagesaker på kirkebyggfeltet – forslag om overføring av myndighet fra Kirkerådet til Den norske kirkes klagenemnd

Sammendrag

Saken gjelder endring av behandlingsmåten i tre typer kirkebyggsaker i kirkeordningen. Sakstypene er henholdsvis avhending av kirker, nedlegging av kirker og tiltak ut over vanlig vedlikehold på kirker. Felles for behandlingen av slike saker er kravet til godkjenning og at det i tillegg er innført en klageordning. For de listeførte kirkene er reglene i kirkeordningen en følge av og et svar på kravet i kirkebyggforskriften om utpeking av henholdsvis et godkjennings- og klageorgan.

Dagens regler ble vedtatt av Kirkemøtet i 2021. Da ble biskopen utpekt som kirkelig godkjenningsmyndighet i disse tre sakstypene. I saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold innebar dette en videreføring. Kirkerådet ble tildelt myndighet som klageorgan. For de tre sakstypene som er omhandlet i forskriften, har Kirkemøtet på denne måten etablert ordninger som oppfyller forskriftens krav til myndighetsplassering for godkjenning og klage. Kirkemøtet har gjort disse ordningene gjeldende for alle kirker, ikke bare for de listeførte.

Den norske kirke er avhengig av at dens ordninger fremstår som tillitvekkende utad. Dette gjelder uavhengig av de formelle sidene ved spørsmålet om habilitet. Enkelte ansatte kan ha vært involvert i en klagesaks tidligere fase – da i form av råd og veiledning ved søknadsutformingen og godkjenningsbehandlingen hos biskopen, eventuelt bare én av delene. Det har vært problematisert at de samme ansatte også vil kunne forberede Kirkerådets avgjørelse i klagesaken.

Kirkerådet foreslår i denne saken at oppgaven som klageinstans i de tre nevnte sakstypene skal overføres fra Kirkerådet til Den norske kirkes klagenemnd. Det er svært viktig at det ikke kan sås tvil om at klageorganets vedtak alene bygger på sakens relevante momenter og ikke blir preget av den rådgivningen og veiledningen som i sakens tidligere faser kan være gitt fra Kirkerådets ansatte. Ikke minst er slik ytre tillit viktig overfor andre sentrale aktører på kirkebyggfeltet. Forslaget er begrunnet i at det utad ikke skal være tvil om at en klage over biskopens vedtak vil bli underkastet en reell prøving, slik at to-instansbehandlingen er reell.

Forslaget forutsetter en endring av kirkeordningens bestemmelser om disse sakstypene. Dette er § 20 andre ledd for saker om avhending, § 23 femte ledd for saker om riving og annen nedlegging samt § 23 sjette ledd for saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold, altså om noe større endringer av kirkebygget. I tillegg må de to bestemmelsene i kirkeordningen om Den norske kirkes klagenemnd endres. Dette er §§ 32 og 33. Endringsforslaget i § 32 består i å styrke klagenemndas kirkebyggfaglige kompetanse når nemnda behandler slike saker. Dette foreslås ved at to særskilt utpekte medlemmer da skal tiltre nemnda. Disse to medlemmene skal velges av Kirkemøtet på vanlig vis.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende vedtak:

I

I kirkeordning for Den norske kirke gjøres følgende endringer:

§ 20 andre ledd femte punktum skal lyde:

Biskopens vedtak i saker om avhending av kirker kan påklages til *Den norske kirkes klagenemnd, og Kirkerådet kan gi retningslinjer for biskopens og klagenemndas saksbehandling.*

§ 23 femte ledd tredje punktum skal lyde:

Biskopens vedtak kan påklages til *Den norske kirkes klagenemnd, og Kirkerådet kan gi retningslinjer for biskopens og klagenemndas saksbehandling.*

§ 23 sjette ledd tredje punktum skal lyde:

Biskopens vedtak kan påklages til *Den norske kirkes klagenemnd, og Kirkerådet kan gi retningslinjer for biskopens og klagenemndas saksbehandling.*

§ 32 første ledd femte strekpunkt skal lyde:

- *to medlemmer med særskilt kirkebyggfaglig kompetanse, som tiltrer klagenemnda i saker etter kirkeordningen § 20 andre ledd og § 23 femte og sjette ledd,*

§ 32 første ledd nåværende femte strekpunkt blir sjette strekpunkt.

§ 33 første ledd bokstav a skal lyde:

avgjør klager etter kirkeordningen § 10 fjerde og femte ledd, § 20 andre ledd, § 23 femte og sjette ledd og § 39 tredje ledd,

II

Endringene trer i kraft straks.

Klagesaker som er mottatt av Kirkerådet før endringene har trådt i kraft, avgjøres av Kirkerådet etter de gjeldende bestemmelser.

Saksorientering

1 Innledning med bakgrunnen for saken

Denne saken omhandler *behandlingsmåten* av tre typer kirkebyggsaker i kirkeordningen. Dette er henholdsvis saker om avhending av kirker, nedlegging av kirker samt tiltak ut over vanlig vedlikehold på kirker. Felles for behandlingen av disse sakstypene er bestemmelsene om godkjenning og at det i tillegg er innført en klageordning. Saken gjelder altså ikke de materielle spørsmålene om *når* det skal finne sted slik godkjenning med tilhørende klageadgang.

Reglene i kirkeordningen er for *de listeførte kirkene* en følge av – og et svar på – kravet i forskrift 18. desember 2020 nr. 2827 om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirker (kirkebyggforskriften) om utpeking av både et godkjennings- og klageorgan i de aktuelle sakstypene. Kirkebyggforskriften gjelder kun for de listeførte kirkene, mens kirkeordningen gjelder for alle kirker.

Dagens regler ble vedtatt av Kirkemøtet i november 2021. Heller ikke den gangen var de materielle reglene berørt. Biskopen ble utpekt som kirkelig godkjenningsmyndighet, i tråd med kravet i kirkebyggforskriften § 3 om en ordning med et organ for godkjenning, jf. også § 4 første ledd om et slikt organ. I saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold – tidligere med samme innhold omtalt som ombygging og utvidelse – innebar dette en videreføring av ordningen som gjaldt fra januar 2021, og som også gjaldt under kirkeloven, men da etter delegering fra departementet.

Kirkerådet ble tilsvarende utpekt som klageorgan etter bestemmelsen i forskriftens § 4 fjerde ledd. I saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold innebar heller ikke dette noen endring fra ordningen som ble etablert i januar 2021. Fra samme tid hadde Kirkerådet vært *godkjenningsmyndighet* i saker om avhending og nedlegging av kirker, men uten en klageordning.

Bestemmelsene som ble vedtatt i november 2021, er gitt i kirkeordningen § 23 sjette ledd for saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold, § 20 andre ledd for saker om avhending og § 23 femte ledd for saker om riving og annen nedlegging. I kirkeordningen er riving, som forskriften gjelder for, omfattet av det videre begrepet nedlegging. For de tre sakstypene som er omhandlet i forskriften, har Kirkemøtet på denne måten etablert ordninger som oppfyller forskriftens krav til myndighetsplassering for godkjenning og klage.

Kirkemøtet har som nevnt gjort disse ordningene gjeldende for *alle* kirker, ikke bare de listeførte, som altså var nødvendig etter kirkebyggforskriften. For andre kirker enn de listeførte er rettsgrunnlaget for kirkeordningens bestemmelser ikke denne forskriften, men trossamfunnsloven § 15 første ledd andre punktum, eventuelt et ulovfestet grunnlag.

I kirkebyggforskriften fremgår det også at godkjenningsorganet plikter å forelegge saken for Riksantikvaren til uttalelse. Dette er ikke gjentatt i kirkeordningen, slik at den formaliserte og bindende ordningen for dette er avgrenset til de listeførte

kirkene. Det følger imidlertid av kirkerundskrivet at den samme konsultasjonsordningen *anbefales* for de fredede kirkene.¹

Kirkerådet har etter dagens ordning kun behandlet to klagesaker, begge etter § 23 sjette ledd sammenholdt med kirkebyggforskriften, siden det var tale om listeførte kirker. Den *praktiske betydningen* av godkjennings- og klageordningen er ulik for de tre sakstypene. Det er bare endrings sakene etter § 23 sjette ledd som har et nevneverdig volum. De andre to sakstypene er sjeldent forekommende, og potensielle klagesaker vil nødvendigvis oppstå enda sjeldnere. Siden avhending ikke bare gjelder selve kirkebygget, men også kirketomten (kirkegrunnen) – herunder fradeling av deler av denne – er det også noen saker etter avhendingsbestemmelsen. Det er særlig saker om riving og annen nedlegging av kirker som er sjeldne, men så sent som i 2019 ble en kirke nedlagt og deretter solgt. Ved årsskiftet 2023/2024 skal biskopen ta stilling til om en kirke i Oslo skal nedlegges før den planlegges solgt til et annet kirkesamfunn.

Dagens ordning innebærer at ansatte i Kirkerådet gir råd og veiledning til biskopen som vedtaksmyndighet, dessuten ofte også til kirkeeieren i forkant av en søknad til biskopen. Kirkeeieren er normalt soknet – representert ved kirkelig fellesråd eller menighetsrådet i ettsoknskommuner. Samtidig vil de samme personene lett kunne tenkes å delta i saksbehandlingen i Kirkerådet av eventuelle klagesaker knyttet til samme saksforhold. Det har vært problematisert at denne rollekombinasjonen for ansatte i Kirkerådet kan være uheldig. Den kan oppfattes å være til hinder for en reell to-instansbehandling av slike saker.

I denne regelsaken foreslår Kirkerådet at oppgaven som klageinstans i disse sakstypene skal overføres fra Kirkerådet til Den norske kirkes klagenemnd (heretter klagenemnda). Kirkeordningen må derfor endres i de tre nevnte bestemmelsene. Det samme gjelder de to bestemmelsene i kirkeordningen om klagenemnda, §§ 32 og 33. Forslaget til endring i § 32 består i å styrke klagenemndas kirkebyggfaglige kompetanse når nemnda behandler slike saker. Kirkerådet foreslår at det skal gjøres ved at to særskilt utpekte medlemmer da tiltrer nemnda.

2 Kirkerådets høring og forslaget der til regelendringer

2.1 Høringen

Saken ble sendt på høring i juni 2023. Høringsinstansene var bispedømmerådene, biskopene og Bispemøtet samt et utvalg menighetsråd og kirkelige fellesråd. I tillegg ble saken sendt til Riksantikvaren, KA, Fagforbundet, Presteforeningen og Fagforbundet teOLOgene. Høringen ble samtidig kunngjort i et nyhetsbrev for hele kirken og lagt ut på kirken.no, med mulighet for alle interesserte til å gi høringsuttalelse. Høringsfristen var 1. november.

Hørings svar ble gitt av Riksantikvaren, KA, Presteforeningen, Nidaros biskop, tre kirkelige fellesråd og samtlige bispedømmeråd. Det innkom 18 hørings svar fra 20 høringsinstanser, hvorav biskopene i Møre og Nord-Hålogaland avga felles uttalelse med sitt bispedømmeråd.

¹ Se Rundskriv Q-06/2020 av 18. desember 2020, *Forvaltning av kirke, gravplass og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø* side 13. For de fredede kirkene vil det for tiltak ut over vanlig vedlikehold være et tosporet godkjenningssystem, der både biskopen etter kirkeordningen og Riksantikvaren etter kulturminneloven må godkjenne tiltaket.

2.2 Utpekingen av Kirkerådet som klageorgan – tilbakeblikk på vurderingene i 2021

Kirkerådet innledet høringsnotatet med en beskrivelse av dagens ordning og bakgrunnen for at saken nå ble sendt på høring, jf. om begge deler ovenfor i pkt. 1.

Kirkerådet fant det riktig å omtale vurderingene som ble gjort i forkant av endringene i november 2021, da dagens ordning ble etablert.

Både i de to aktuelle høringene – ved høringsdokumenter fra henholdsvis september 2020 og januar 2021 – og i saksorienteringen i kirkemøtesaken i 2021 reiste Kirkerådet spørsmålet om Kirkerådet *eller* klagenemnda var best egnet som klageorgan i de tre sakstypene.

I høringsnotatet fra juni 2023 benyttet Kirkerådet saksorienteringen fra kirkemøtesaken i 2021 – sak KM 14/21 – til å redegjøre for de vurderingene som ble gjort i forkant av den løsningen som Kirkemøtet da vedtok. Dette omfattet også saksorienteringens gjengivelse fra høringsforslagene den gangen. I høringsnotatet trakk Kirkerådet først frem hvordan saksorienteringen fra 2021 beskrev forslaget i høringsdokumentet fra januar 2021 om utpeking av klageorgan i saker om *avhending og nedlegging*:

Samtidig viste Kirkerådet til at det kan reises innvendinger mot å gi Den norske kirkes klagenemnd oppgaven som klageinstans. Mye av intensjonen med å opprette klagenemnda var at den kun skal ha oppgaver der det er påkrevd, altså der det fra før ikke er et annet nasjonalkirkelig organ som egner seg. Kirkerådet foreslo derfor at Kirkerådet blir klageorgan ved avgjørelser om avhending og nedlegging (sak KM 14/21 side 23).

Kirkerådet viste til at dette forslaget fikk bred oppslutning i høringen den gangen. Bare tre høringsinstanser anbefalte *klagenemnda* som klageorgan. To av disse tre høringsinstansene ga en felles uttalelse; det var Møre biskop og Møre bispedømmeråd. Den tredje høringsinstansen var Nidaros biskop.

Det var også to andre avvikende forslag til klageorgan – det ene var biskopen, det andre var preses eller et utvalg nedsatt av Bispemøtet. Både Kirkerådets forslag til Kirkemøtet og vedtaket til Kirkemøtet svarte til høringsforslaget den gangen.

Også vedrørende *tiltak ut over vanlig vedlikehold* benyttet Kirkerådet beskrivelsen i saksorienteringen fra 2021 av høringsforslaget den gangen. For denne sakstypen var høringsdokumentet fra september 2020. Dette var sitatet:

De mest aktuelle klageorganene er Kirkerådet eller Den norske kirkes klagenemnd. Kirkemøtet har av prinsipielle grunner tidligere lagt vekt på å unngå å sette biskopene i et underordningsforhold til Kirkerådet. Hvis Kirkerådet er klageinstans, vil et underordningsforhold bli etablert i denne sakstypen. Kirkerådet pekte i høringsnotatet på at det isolert sett vil dette tale for å legge oppgaven til Den norske kirkes klagenemnd. Det kan imidlertid reises innvendinger mot dette alternativet.

Kirkerådet mente i høringsnotatet at Den norske kirkes klagenemnd egner seg dårlig i denne type saker. *Nemnda har gjennom sin sammensetning sin faglige tyngde i saker av teologisk og juridisk karakter.* Sammensetningen er

en følge av den type saker nemnda i dag er tildelt. Kirkerådet mente det er *lite ønskelig å endre sammensetningen til nemnda* for at den skal kunne få tildelt denne sakstypen – som først og fremst stiller krav til *byggningsfaglige og arkitekturhistoriske kunnskaper*.

Klagenemnda har administrativ bistand som vil måtte sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. På tross av dette mente Kirkerådet allikevel at Kirkerådet peker seg ut som den foretrukne klageinstans i slike saker. Et viktig hensyn er at Kirkerådet fra før er tildelt andre oppgaver på kirkebyggfeltet (...) Særlig saker om godkjenning av nye kirker har klare likhetstrekk til sakene om ombygging og utvidelse av eksisterende kirker (sak KM 14/21 side 34; kursivert i høringsnotatet fra juni 2023).

I høringen høsten 2020 var det fem høringsinstanser som anbefalte klagenemnda som klageinstans i denne sakstypen, altså saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold. Kirkerådet siterte i høringsnotatet fra juni 2023 også fra sine egne vurderinger og forslag til Kirkemøtet i etterkant av den nevnte høringen:

Noen høringsinstanser kommenterte spørsmål om klageorgan. Et klart flertall av høringsinstansene støttet forslaget i høringsnotatet om at Kirkerådet skal være [klage]instans,² men *noen tok til orde for at Den norske kirkes klagenemnd* burde være det. Både Kirkerådet og Den norske kirkes klagenemnd vil kunne være utpekt som klageinstans, men i lys av høringen opprettholder Kirkerådet forslaget om at biskopens vedtak kan påklages til Kirkerådet. Kirkerådet viser i den sammenheng til de andre oppgavene Kirkerådet har på kirkebyggfeltet.

Kirkerådet understreker at saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold vil involvere både *byggningsfaglige, kulturminnefaglige og arkitekturhistoriske kunnskaper* så vel som ivaretagelse av kirkelige behov. Som følge av at biskopen er godkjenninginstans, vil klageinstansen [Kirkerådet] alltid ha biskopens vurdering med seg som en del av saksbehandlingen (sak KM 14/21 side 37; kursivert i høringsnotatet fra juni 2023).

Kirkerådet påpekte i høringsnotatet at Kirkemøtets vedtak fra 2021 også her svarte til Kirkerådets forslag.

2.3 Tidligere befatning med en sak – forholdet til forvaltningslovens habilitetsregler

Av grunner som det blir redegjort for nedenfor, var ikke eventuelle habilitetsrettslige innvendinger mot Kirkerådets ansatte og derfor Kirkerådet som klageinstans, noen problemstilling i saken fra 2021. Vurderingen er den samme i dag.

Kirkerådet påpekte i høringsnotatet fra juni 2023 at det først og fremst er rollene til Kirkerådets ansatte som har vært pekt på som en utfordring med dagens system. Kirkerådet knyttet derfor noen kommentarer til de formelle habilitetsrettslige spørsmålene som dagens ordning reiser. Kirkerådet viste til at det følger av kirkeordningen § 42 første ledd at blant annet forvaltningsloven skal gjelde for den virksomheten som drives av kirkelige organer. Herunder vil også habilitetsreglene i forvaltningsloven komme til anvendelse i klagesakene som Kirkerådet får til behandling. Kirkerådet viste til at den relevante bestemmelsen her vil være

² I sak KM 14/21 het det her ved en inkurie «høringsinstans».

forvaltningsloven § 6 andre ledd. Etter denne bestemmelsen skal det foretas en konkret vurdering av habiliteten til den eller de personene som det i en aktuell sak oppstår spørsmål om habiliteten til.

Kirkerådet opplyste at det i en standardisert *forhåndsvurdering* var undersøkt om berørte ansatte i Kirkerådet *normalt* eller *typisk* vil kunne ventes å bli inhabile ved Kirkerådets behandling av en klagesak. Den mulige inhabilitetsgrunnen som ble vurdert, var den ansattes tidligere befatning med saken gjennom veiledning og rådgivning overfor søker og biskop, eventuelt bare overfor den ene. Kirkerådet påpekte at arten av og den mulige rekkevidden av denne veiledningen og rådgivningen er såpass forutsigbar at det i et systemperspektiv godt lar seg gjøre å foreta en slik forhåndsvurdering etter forvaltningsloven § 6 andre ledd.

Kirkerådet fremholdt at den klare konklusjonen er at slik tidligere befatning med en sak i den formen vi her snakker om, ikke *i seg selv* vil gjøre den ansatte i Kirkerådet inhabil i klagesaken. For å bli inhabil må vedkommende ansatte ha utvist et spesielt engasjement i saken eller av andre grunner ha særinteresser i sakens utfall.

Kirkerådet slo derfor fast at *habilitetsreglene* i seg selv ikke er et avgjørende argument for om Kirkerådet bør være klageinstans eller ikke. Kirkerådet presiserte at også med Kirkerådet som klageinstans, vil spørsmål om inhabilitet – hvis de skulle oppstå – kunne bli håndtert på vanlig vis i den konkrete saken.

2.4 En fornyet vurdering av spørsmålet om klageorgan – to alternative løsninger for å styrke to-instansordningen

Innledning

Som nevnt rett ovenfor er ikke formelle habilitetsrettslige vurderinger i seg selv et argument mot Kirkerådet som klageinstans. Det er ingen holdepunkter for at de to klagesakene Kirkerådet hittil har behandlet, ikke ble undergitt en forsvarlig og reell prøving. I den ene saken ble klagen – i lys av biskopens fornyede vurdering – delvis tatt til følge. Når allikevel den nevnte – i alle fall potensielle – rollekombinasjonen for Kirkerådets ansatte er problematisert, mener Kirkerådet at dette i seg selv tilsier en ny vurdering av om Kirkerådet fortsatt bør være klageinstans i de aktuelle sakstypene.

Kirkerådets vurderinger i høringsnotatet

I høringsnotatet fremholdt Kirkerådet at det ved vurderingen av hvilket organ for Den norske kirke som skal være klageinstans, må tillegges stor vekt at Den norske kirke er avhengig av at dens ordninger fremstår som *tillitvekkende utad*. Dette gjelder også uavhengig av eller ut over de formelle sidene ved spørsmålet om habilitet. Kirkerådet påpekte at slik *ytre tillit* særlig er viktig overfor andre sentrale aktører på kirkebyggfeltet. Ikke minst gjelder dette overfor Riksantikvaren. Kirkerådet ønsket derfor at det nå blir truffet tiltak for å unngå at det kan sås tvil om at en klage på biskopens vedtak blir underkastet en reell prøving. Kirkerådet viste til at en side ved dette er at det bør *sikres tillit til* at klageorganets vedtak bygger på sakens relevante momenter og ikke unødig blir preget av den rådgivningen og veiledningen som i sakens tidligere faser er gitt fra Kirkerådets ansatte.

Kirkerådet viste til at Kirkerådets rolle som nasjonal kirkebygggressurs for hele trossamfunnet er et viktig element i kirkens vektlegging av og satsning på kirkebyggene som bærebjelken i den kirkelige kulturavstrategien. Kirkerådet understreket at det derfor ikke var en aktuell problemstilling å endre innretningen og omfanget av rådgivningen og veiledningen Kirkerådets ansatte gir overfor eier

(søker) og biskop i de aktuelle sakene. Det måtte derfor være ved selve klagebehandlingen vi foretar eventuelle endringer.

Kirkerådet fremholdt og gjentok at *formålet* med en eventuell endring er å *unngå tvil* om at to-instansbehandlingen er reell. Da vil samtidig to-instansordningen bli *styrket* ved at den *utad* fremstår som *mer tillitvekkende* enn i dag. Kirkerådet viste til at det har vurdert to løsninger, som begge ivaretar de nevnte hensynene om å tydeliggjøre at klagesaker vil bli underkastet en reell prøving.

Den ene løsningen Kirkerådet trakk frem, er at det nedsettes *et fagråd* som gir *uttalelse til Kirkerådet* i de aktuelle kirkebyggfaglige spørsmålene som en klagesak reiser. Løsningen med et fagråd forutsetter ingen regelendringer og vil raskt kunne tre i kraft. Kirkerådet la til grunn at det primært er i saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold at behovet for kirkebyggfaglig kompetanse vil være viktig. Kirkerådet viste til at sakene om avhending samt riving og annen nedlegging normalt vil ha et annet innholdsmessig eller faglig tyngdepunkt enn det kirkebyggfaglige. Typisk vil slike saker særlig omhandle økonomiske forhold i soknet sett opp mot menighetens behov for kirken. Som et *element* i en slik løsning mente Kirkerådet at klagesakene burde *forberedes* for det valgte Kirkerådet av en annen enhet i Kirkerådets sekretariat enn den som har vært involvert i samme sak da den var til behandling hos søker og biskop. Det er ansatte i avdeling for kirkefag og økumenikk ved seksjon for gudstjenesteliv og kultur som bistår søker og biskop med veiledning og råd. Kirkerådet la til grunn at den best egnede enhet til å forberede klagesaker for det valgte Kirkerådet ville være juridisk avdeling.³

Sakshåndteringen ville her bestå i å forberede behandlingen av saken i det valgte Kirkerådet – i hastesaker ved dets arbeidsutvalg – blant annet gjennom å utforme de relevante spørsmålene som fagrådet, med grunnlag i klagen, skulle uttale seg om. Videre ville saksforberedelsen omfatte å fremme selve innstillingen til det valgte Kirkerådet, herunder ikke minst i lys av fagrådets innstilling.

Den andre løsningen Kirkerådet hadde vurdert og presenterte i høringen, var at klagenemnda er klageorgan. Kirkerådet viste til at de særskilte reglene for klagenemnda – gitt ved forskrift 14. november 2021 nr. 4032 om regler for Den norske kirkes klagenemnd – bestemmer i § 4 at «[e]n eller flere tilsatte i Kirkerådets sekretariat utfører sekretariatsfunksjoner for klagenemnda». Men samme sted heter det også at den «som utfører sekretariatsfunksjoner for klagenemnda, er direkte underordnet nemnda og skal følge de retningslinjer og pålegg denne gir». Kirkerådet påpekte at det i dag *ikke* er ansatte i nevnte seksjon for gudstjenesteliv og kultur som utfører slike sekretariatsfunksjoner for klagenemnda. Kirkerådet mente derfor at løsningen med klagenemnda som klageorgan er den som i størst grad skaper *avstand* fra de ansatte i Kirkerådet som tidligere kan ha hatt befatning med en sak som senere blir påklaget.

Kirkerådet konkluderte med at det vil være løsningen med klagenemnda som klageorgan som utad vil *fremstå som mest tillitvekkende*. Kirkerådet anbefalte derfor denne løsningen.

2.5 Nærmere om klagenemnda som klageinstans

³ Dette har allerede vært forsøkt i den ene av de to klagesakene Kirkerådet har behandlet, men da uten bistand fra et særskilt fagråd.

Kirkerådet viste til at løsningen med klagenemnda som klageorgan forutsetter endringer i kirkeordningen §§ 20, 23, 32 og 33. Derimot berøres ikke de ovennevnte særskilte reglene for klagenemnda.

Kirkerådet la til grunn at dersom klagenemnda skal være klageorgan i de aktuelle sakstypene, må den *styrkes med relevant fagkompetanse*. Kirkerådet påpekte at dette også hadde vært tematisert i saken fra 2021. Kirkerådet viste til at dette vil være *kirkebyggfaglig* kompetanse, med vekt på antikvarisk (kulturminnefaglig) og arkitektfaglig kompetanse. Kirkerådet presiserte også her, som ved fagrådsløsningen, at det særlig vil være i sakene om tiltak ut over vanlig vedlikehold at slik kompetanse er viktig. Sakene om riving og annen nedlegging samt sakene om avhending vil typisk omhandle økonomiske problemstillinger og menighetens behov for kirken. Kirkerådet la allikevel til grunn at også i sistnevnte to sakstyper vil klagenemnda kunne ha nytte av slik spesialkompetanse.

Kirkerådet foreslo derfor at klagenemnda skal styrkes med slik kirkebyggfaglig kompetanse i alle de tre sakstypene. Kirkerådet påpekte at regeltekniske grunner tilsier at det i bestemmelsene ikke er ønskelig med for mange forklaringer av *hva* denne kirkebyggfaglige kompetansen nærmere skal bestå i. Kirkerådet foreslo derfor at alene uttrykket *kirkebyggfaglig kompetanse* skulle benyttes i de aktuelle bestemmelsene.

Kirkerådet mente at det ville være tilstrekkelig med *ett* ekstra medlem av klagenemnda med slik fagkompetanse som nevnt. Kirkerådet begrunnet dette hovedsakelig med at vedkommendes synspunkter – uansett om det bare var gjennom én stemme i klagenemnda – ville veie tungt i de spørsmålene som forutsetter denne særskilte kompetansen. Kirkerådet påpekte at dette også er mest i tråd med innretningen av kirkeordningen § 32, der heller ikke de andre faggruppene er representert med mer enn ett medlem.

Kirkerådet oppsummerte med å foreslå at kirkeordningen § 32 første ledd gis et tillegg om særskilt kompetanse i de tre omtalte sakstypene – men *ikke* i andre saker nemnda behandler. Kirkerådet viste til at de gjeldende reglene § 32 bestemmer at hvert medlem har en personlig vara og at dette også vil gjelde for det nye medlemmet som foreslås. For ordens skyld slo Kirkerådet fast at en slik endring i så fall vil gjelde for *alle* kirker, ikke bare for de listeførte, siden ordningen med biskopens godkjenning og tilhørende klageadgang er generelt innrettet.

2.6 Mulighet for Kirkerådet til å gi retningslinjer for saksbehandlingen

Med henvisning til dagens ordning med *Kirkerådet* som klageinstans påpekte Kirkerådet i høringsnotatet at Kirkerådet vil

kunne gi *saksbehandlingsregler* knyttet til *klagesaker* – begrenset til bestemmelser som supplerer forvaltningsloven. Kirkerådet kan derfor ved brev, rundskriv eller instruks til biskopene redegjøre for *hvordan slike klagesaker skal behandles*. Som en følge av det overordningsforhold Kirkerådet kommer i overfor biskopene i denne sakstypen gjennom å være klageorgan, vil Kirkerådet også kunne gi *saksbehandlingsregler* knyttet til *biskopenes vedtak*. Det kan blant annet omfatte hvilke sakstyper biskopen skal konsultere Riksantikvaren i, herunder knyttet til den enkelte kirkes vernestatus (sak KM 14/21 side 34; kursivert i høringsnotatet fra juni 2023).

Kirkerådet påpekte at saksbehandlingsregler også kan gis ved *retningslinjer* og at dette kunne vært nevnt i den siterte teksten, ikke bare «brev, rundskriv eller

instruks». Kirkerådet viste til at mens brev og i noen grad rundskriv gjerne henspiller på dokumentets *form*, vil betegnelsene instruks og retningslinjer i større grad uttrykke graden av *innholdets* karakter av bindende normering.⁴

Kirkerådet viste til at slik adgang til å gi saksbehandlingsregler knyttet til klagesaker har Kirkerådet som klageinstans hatt *uten* at det har kommet eksplisitt til uttrykk i de bestemmelsene der Kirkerådet ble utpekt som klageorgan. Selv om sitatet fra saksorienteringen i saken fra 2021 gjaldt forslaget til ordning i saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold, ville tilsvarende gjelde for saker om avhending og nedlegging.

Kirkerådet slo fast at denne adgangen for Kirkerådet ville bortfalle med forslaget om å overføre myndigheten som klageorgan til klagenemnda. Det betød at hvis Kirkerådet ikke lenger er klageorgan, må det uttrykkelig bli fastsatt at Kirkerådet skal ha slik myndighet til å gi retningslinjer for saksbehandlingen.

Kirkerådet mente at klagenemnda ikke egner seg så godt til å utarbeide retningslinjer for saksbehandlingen – verken knyttet til biskopenes vedtak eller til hvordan slike klagesaker skal behandles. Kirkerådet foreslo derfor at Kirkerådet gis adgang – gjennom en «kan»-bestemmelse – til å gi retningslinjer for saksbehandlingen, både for biskopen og klagenemnda.

Kirkerådet viste til at de retningslinjene Kirkerådet etter forslaget gis adgang til å gi, ikke kan være i strid med reglene for klagenemnda § 3 første til fjerde ledd. Denne bestemmelsen lyder slik:

§ 3. Alminnelige bestemmelser om klagenemndas arbeid

Forvaltningsloven og offentleglova gjelder for klagenemndas arbeid, jf. kirkeordningen § 42.

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 § 11d 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.

Kirkerådet la til grunn at hvis dets forslag til endringer i §§ 20 og 23 ble vedtatt, og Kirkerådet benytter seg av adgangen til å gi retningslinjer for klagenemndas saksbehandling, vil disse oppstille rammer for *klagenemndas* egne bestemmelser gitt i medhold av § 3 femte ledd. De ville da måtte gis innenfor ikke bare rammene som følger av § 3 første til fjerde ledd, men *også* av Kirkerådets retningslinjer.

2.7 Forslaget til endringer i de berørte bestemmelsene

Kirkerådet foreslo i lys av ovennevnte følgende endringer i kirkeordningen:

§ 20 andre ledd femte punktum skal lyde:

Biskopens vedtak i saker om avhending av kirker kan påklages til *Den norske kirkes klagenemnd*, og Kirkerådet kan gi retningslinjer for biskopens og klagenemndas saksbehandling.

⁴ Dette er ikke til hinder for at også et *brev* kan inneholde bindende bestemmelser. Et eksempel på dette er departementets brev 15. april 2000 til biskopene om delegering av departementets myndighet etter kirkeloven i saker om blant annet ombygging og utvidelse av kirker.

§ 23 femte ledd tredje punktum skal lyde:

Biskopens vedtak kan påklages til *Den norske kirkes klagenemnd, og Kirkerådet kan gi retningslinjer for biskopens og klagenemndas saksbehandling.*

§ 23 sjette ledd tredje punktum skal lyde:

Biskopens vedtak kan påklages til *Den norske kirkes klagenemnd, og Kirkerådet kan gi retningslinjer for biskopens og klagenemndas saksbehandling.*

§ 32 første ledd femte strekpunkt skal lyde:

- *ett medlem med særskilt kirkebyggfaglig kompetanse, som tiltrer klagenemnda i saker etter kirkeordningen § 20 andre ledd og § 23 femte og sjette ledd,*

§ 32 første ledd nåværende femte strekpunkt blir sjette strekpunkt.

§ 33 første ledd bokstav a skal lyde:

avgjør klager etter kirkeordningen § 10 fjerde og femte ledd, § 20 andre ledd, § 23 femte og sjette ledd og § 39 tredje ledd,

3 Høringsinstansenes synspunkter

3.1 Hovedlinjer

Av de 18 hørings svarene, ga 14 støtte til Kirkerådets forslag.

Noen av disse 14 svarene inneholdt nokså utførlige redegjørelser med begrunnelser som la seg tett opp til Kirkerådets, mens andre var helt kortfattede med vekt på konklusjonene. Enkelte av disse hørings svarene bestod i at det ble vist til sakens tre hovedelementer – oppgaveoverføringen til klagenemnda, nemndas ekstra fagmedlem og Kirkerådets adgang til fortsatt å kunne gi retningslinjer for saksbehandlingen. Så ble det gitt en eksplisitt støtte til alle elementene.

Blant dem som støttet alle forslagene fra Kirkerådet, var *Hamar bispedømmeråd* samt *Møre biskop* og *Møre bispedømmeråd*. I de to hørings svarene fra disse tre høringsinstansene ble det vist til at de *også i saken fra 2021* hadde gått inn for klagenemnda og ikke Kirkerådet som klageorgan. Hørings svarene uttrykte at det prinsipielt er uheldig at biskopen settes i et underordningsforhold til Kirkerådet. *Hamar bispedømmeråd* uttalte om dette at «det er prinsipielt lite ønskelig at Kirkerådet er overordnet biskopen i saksgangen» og at dette «understøtter den øvrige argumentasjonen [fra Kirkerådet] for å endre prosedyrene».

I en utførlig høringsuttalelse om blant annet ovennevnte relasjon mellom Kirkerådet og biskopene kommenterte *Møre biskop* og *Møre bispedømmeråd* som de eneste høringsinstansene en grunnleggende forutsetning for saken. Siden dette er av så stor prinsipiell betydning, skal uttalelsen siteres på dette punktet:

Biskop og råd samstemmer samtidig med høringsnotatet i at Kirkerådets rolle som nasjonal kirkebygggressurs for hele trossamfunnet er et viktig element i kirkens vektlegging av og satsning på kirkebyggene som bærebjelken i den

kirkelige kulturarvstrategien. Den tette og gode kontakten mellom biskop og Kirkerådet når det gjelder *rådgivning og veiledning på kirkebyggfeltet* må derfor opprettholdes og gjerne styrkes (kursivert her).

Som vist ovenfor i pkt. 2.4 er dette begrunnelsen for at det er ved *klagebehandlingen* vi må foreta eventuelle endringer. Forklaringen er altså at det ikke er en aktuell problemstilling å endre innretningen av eller å redusere omfanget av rådgivningen og veiledningen Kirkerådets ansatte gir overfor eier og biskop i slike saker.

To hørings svar uttrykte uenighet med forslaget om å overføre oppgaven som klageorgan til klagenemnda. KA gikk her inn for det andre alternativet Kirkerådet hadde vurdert, ordningen med et fagråd som gir uttalelse til Kirkerådet. *Nord-Hålogaland biskop* og *Nord-Hålogaland bispedømmeråd* mente klageorganet burde ligge under Bispemøtet. Siden det siste synspunktet lå utenfor sakens ramme, omtales det ikke nærmere.

Det var to høringsinstanser som ikke fullt ut støttet Kirkerådets forslag. *Riksantikvaren* mente klagenemnda skulle styrkes med to ekstra medlemmer i de aktuelle sakene, ikke bare ett. *Oslo bispedømmeråd* mente Kirkerådet ikke skulle kunne gi retningslinjer for biskopens saksbehandling, kun for klagenemndas.

Uten at det innebar noen reservasjon mot forslaget, var det to høringsinstanser som tok opp et par viktige problemstillinger.

3.2 Løsningen med fagråd fremfor klagenemnda som klageorgan

Som nevnt anbefalte KA ordningen med et fagråd som gir uttalelse til Kirkerådet i de aktuelle kirkebyggfaglige spørsmålene en klagesak reiser. KA skrev blant annet at:

KA vil klart anbefale alternativ 1 der det nedsettes et fagråd. Vi vil problematisere at klagesaker om kirkebygg behandles i en klagenemd. Vi viser her til Kirkerådets høringsnotat om endringer i kirkeordningen og enkelte andre regler av 24. september 2020. Her pekte Kirkerådet bl.a. på at nemdas sammensetning var lite egnet for å behandle denne type saker. Det framgår ikke tydelig hvorfor Kirkerådet denne gangen vurderer dette vesentlig annerledes, og hvorfor det ikke primært søkes etter en praksis som kan realiseres uten at det er nødvendig å endre tre bestemmelser i kirkeordningen. Det framkommer heller ikke tydelig hva som gjør en ordning med et fagråd er mindre tillitvekkende enn at saken behandles i klagenemnda.

Vi vil her peke på følgende forhold som taler mot at klagenemnda blir klageinstans i denne saken:

1. Når sentrale ansvarsområder flyttes fra Kirkerådet til en egen nemd bidrar det til å svekke Kirkerådets rolle som demokratisk valgt styringsorgan i Den norske kirke. Vi legger til grunn at de fleste klagesakene om kirkebygg vil omhandle sakstyper som omhandler kirkelige hensyn, prioriteringer og dilemmaer som med fordel bør behandles i et organ som Kirkerådet.

Vi antar at flere av sakene bl.a. vil omhandle avveiningen mellom kulturminnehensyn og andre kirkelige hensyn. Den kirkebyggfaglige kompetansen vil i slike saker være nødvendig for å gi en tilstrekkelig faglig beskrivelse av de kulturminneverdier og andre kirkebyggfaglige

hensyn som saken aktualiserer. I avveiningen mellom disse kirkebyggfaglige hensynene og andre reelle hensyn må det imidlertid utøves skjønn basert på bl.a. verdier og strategier. KA mener at det å foreta en slik avveining er en kjerneoppgave for demokratiske styringsorganer, og ikke alene kan håndteres som et faglig spørsmål.

2. Tillit til klagesaksbehandlingen styrkes ved at både klager og biskop erfarer at klagesaksbehandlingen på en tilstrekkelig måte utreder og drøfter de hensyn og faglige spørsmål som saken aktualiserer. Klagesaker om kirkebygg vil omhandle saker som kan aktualisere flere ulike fagområder og politiske og verdimeslige dilemmaer. En fagperson med antikvarisk og arkitektfaglig kompetanse vil derfor ikke kunne representere den bredden i fagkompetanse som disse sakene fortjener. Klagenemda vil ha behov for ytterligere fagkompetanse enn den som det ene medlemmer representerer. Hensynet til tilliten til at det blir en reell klagesaksbehandling tilsier bl.a. at nemda får belyst og vurdert de hensyn og anliggender som den aktuelle klagesaken omhandler. Det er urimelig å forvente at ett nemdsmedlem skal ivareta dette. En ordning med fagråd vil kunne få en sammensetning som i større grad kan ivareta faglig bredde og flerfaglig tilnærming.

3.3 Klagenemndas sammensetning

Riksantikvaren foreslo som nevnt at klagenemnda skulle styrkes ikke bare med ett ekstra medlem, men to slike. Dette ble begrunnet slik:

Riksantikvaren vil imidlertid foreslå at klagenemnda utvides med to ekstra medlemmer (med vara) med kirkebyggfaglig kompetanse ved behandlingen av de aktuelle sakene. Dette vil gi større faglig bredde og også mindre sårbarhet, for eksempel ved fravær. To ekstra medlemmer med ulik kompetansebakgrunn, der det ene medlemmet har bygg- og arkitekturfaglig bakgrunn, mens det andre medlemmet har kompetanse om kunsthistoriske og antikvariske verdier samt tålegrenser, vil legge til rette for nyanserte faglige diskusjoner som igjen kan bevirke kvalitativt bedre avgjørelser i klagenemnda.

3.4 Kirkerådets retningslinjemyndighet

Oslo bispedømmeråd mente Kirkerådet ikke skulle kunne gi retningslinjer for biskopens saksbehandling, kun for klagenemndas:

OBDR finner det hensiktsmessig at Kirkerådets mulighet for å gi retningslinjer avgrenses til klagenemndas saksbehandling og således ikke vil omfatte biskopens saksbehandling.

(...)

Retningslinjer fastsatt i medhold av kirkeordningen ville få status som forpliktende føringer og det er ikke sagt noe om i høringen hva slike retningslinjer ville gå ut på og om de ivaretar nødvendig fleksibilitet til å passe saker av høyest ulik karakter. *Oslo bispedømmeråd* gir sin fulle tilslutning til at Kirkerådet utarbeider ressursmateriale som gir veiledning, og samler informasjon som gir uttrykk for god praksis.

(...)

Oslo bispedømmeråd mener Kirkerådet på vegne av trossamfunnet også uten hjemmel til å fastsette egne retningslinjer for saksbehandlingen for biskop, har den nødvendige legitimitet og faglige kompetanse til å gi veiledning, uttale seg og mulighet for å utarbeide ressursdokumenter som vil være nyttig og avklarende på kirkebyggfeltet.

3.5 Klagenemndas myndighet og fagkompetanse

Uten at det innebar noen reservasjon mot forslaget, var det som nevnt to høringsinstanser som tok opp et par problemstillinger. Dette var *Bjørgvin bispedømmeråd* og *Bergen kirkelige fellesråd*. Det var delvis sammenfall mellom de spørsmålene de to høringsinstansene tok opp.

Bjørgvin bispedømmeråd påpekte at:

I saker knytt til avhending eller nedlegging av kyrkjer, vil det vera viktig å vurdera kva bygg kyrkja skal ha, uavhengig av vernestatus og andre kyrkjebyggfaglege sider av saka. Det kan tenkjast at biskopen og kyrkja elles meiner det er meir tenleg eller nødvendig med færre bygg eller eit bygg som er heilt annleis enn dei kyrkjene ein har til rådvelde i det aktuelle soknet eller fellesrådsområdet no.

Desse vurderingane er legitime og vil vera ein viktig del av sakstilfanget. Dersom eit slikt vedtak blir klaga på, er det spørsmål om klagenemnda skal ta stilling til meir enn dei juridiske sidene ved saksbehandlinga som ligg til grunn for biskopen sitt vedtak. Skal klagenemnda også kunna overprøva biskopen sitt skjøn på kyrkjeleg strategi?

Direkte i forlengelsen av ovennevnte reiste bispedømmerådet også følgende spørsmål, med henvisning til den sammensetningen av klagenemnda som i dag følger av kirkeordningen § 32: «har i tilfelle klagenemnda den rette kompetansen slik den er sett saman no (inkl. eit framtidig medlem med kyrkjebyggfagleg kompetanse)?»

Det siste temaet var også *Bergen kirkelige fellesråd* opptatt av. Etter å ha gitt sin tilslutning til Kirkerådets forslag, påpekte fellesrådet at:

Samtidig ser vi at klagesakene på kirkebyggfeltet kan være ganske annerledes enn de sakene som klagenemnda har i dag. Det er derfor en viktig forutsetning for at klagenemnda skal kunne gå til klagenemnda at nemnda får et medlem med kirkefaglig kompetanse. I mange av kirkebyggsakene kan økonomi spille en vesentlig rolle. Vi ber derfor om at det vurderes hvorvidt klagenemnda har tilstrekkelig med økonomikompetanse, eller om denne også må styrkes.

4 Kirkerådets vurderinger

4.1 Oversikt

I lys av høringen opprettholder Kirkerådet i all hovedsak sitt forslag, jf. pkt. 2.7 ovenfor. Kirkerådet vil allikevel gjøre en mindre tilpasning i forslaget. Se nedenfor i pkt. 4.4, der Kirkerådet etter en fornyet vurdering har kommet til at klagenemnda bør få to ekstra medlemmer med særskilt fagkompetanse når den skal behandle de

aktuelle sakene. Nedenfor omtaler Kirkerådet også de øvrige spørsmålene som hørings svarene har gitt grunn til.

4.2 Skal de aktuelle klagesakene overføres til klagenemnda?

Selv om Kirkerådet opprettholder sitt forslag fra høringsnotatet, skal Kirkerådet knytte noen merknader til KAs hørings svar. KA ønsket løsningen med Kirkerådet som klageinstans, men slik at et eget fagråd avgir uttalelse til Kirkerådet i de særskilte kirkebyggfaglige spørsmål som en sak reiser. Se pkt. 2.4 ovenfor om denne løsningen, som Kirkerådet selv beskrev i høringsnotatet.

KA skriver at det ikke fremgår «tydelig hvorfor Kirkerådet denne gangen vurderer (...) vesentlig annerledes [at] nemndas sammensetning var lite egnet for å behandle denne type saker». Kirkerådet viser her pkt. 2.2 ovenfor og gjengivelsen der fra saksorienteringen i sak KM 14/21. Et viktig premiss for at Kirkerådet den gangen ikke anbefalte klagenemnda som klageorgan i de aktuelle sakstypene, var den sammensetningen klagenemnda den gangen hadde. Kirkerådet skrev at nemnda gjennom sin sammensetning har sin faglige tyngde i saker av teologisk og juridisk karakter, samtidig som denne sammensetningen er en følge av den typen saker nemnda er tildelt.

Men like viktig var det Kirkerådet også skrev om at «det er lite ønskelig å endre sammensetningen til nemnda for at den skal kunne få tildelt denne sakstypen⁵ – som først og fremst stiller krav til bygningsfaglige og arkitekturhistoriske kunnskaper». Det siste var særlig begrunnet i at Kirkerådet så for seg en *fast* sammensetning av klagenemnda for alle sakstyper. Kirkerådet har kommet til at det kan la seg gjøre med en *todeling* av klagenemndas sammensetning, slik som foreslått med *supplerende* fagkyndige medlemmer.

Når det gjelder spørsmålet om hvorfor Kirkerådet mener «en ordning med et fagråd er mindre tillitvekkende enn at saken behandles i klagenemnda», fremgikk begrunnelsen for dette i høringsnotatet, jf. pkt. 2.4 ovenfor. Kirkerådet mente at løsningen med klagenemnda er den som *i størst grad skaper avstand* fra de ansatte i Kirkerådet som tidligere kan ha hatt befatning med en sak som blir påklaget. Derved vil også løsningen med klagenemnda som klageinstans være den som utad fremstår som mest tillitvekkende. Det fremgikk at dette hadde direkte sammenheng med hvilke ansatte som har eller vil kunne ha hatt slik befatning med saken i en tidlig fase, sammenholdt med hvem i Kirkerådets sekretariat som utfører sekretariatsfunksjoner for klagenemnda.

Kirkerådet fastholder at dette er et viktig poeng, og en forutsetning for denne argumentasjonen er at en slik praksis videreføres. Denne argumentasjonen må nødvendigvis ses i lys av det som er *bakgrunnen for saken*, jf. at det har vært problematisert at en rollekombinasjon for ansatte i Kirkerådet kan være uheldig. Dette har ikke vært knyttet til Kirkerådet som en samlet enhet, men til enkeltpersoners oppgaver og involvering. I forlengelsen av sistnevnte er det grunn til å påpeke at det er et *selvstendig argument* for løsningen med klagenemnda at den er et *eget* kirkelig organ, formelt og reelt atskilt fra Kirkerådet.

Det er vanlig at en nemnd eller en annet forvaltningsorgan med mer eller mindre domstollignende preg gis myndighet også på områder eller i spørsmål som forutsetter at motstridene hensyn må veies mot hverandre. Slik er det også der

⁵ Det var her tale om saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold.

klageorganet vanskelig kan sies å være et «demokratisk styringsorgan». Hva gjelder argumentet fra KA om at Kirkerådet som demokratisk valgt styringsorgan blir svekket til fordel for klagenemnda, ønsker Kirkerådet å minne om at også klagenemnda har en kirkelig, demokratisk forankring ved at nemnda velges av Kirkemøtet. Dette skjer med grunnlag i en innstilling utarbeidet av Kirkemøtets egen valgte valgkomité. Det forekommer at valgkomiteens innstilling ikke blir fulgt av Kirkemøtet, og dette har blant annet skjedd nettopp for klagenemndas del. Det skjedde i 2017 etter en nesten helt jevn valgomgang for ett av medlemmene. Som for andre kirkelige ombud er det dessuten et krav om kirkelig medlemskap, jf. kirkeordningen § 40 første punktum og reglene for klagenemnda § 1 andre ledd.

4.3 Rekkevidden av klageorganets myndighet

Særlig med henblikk på saker om avhending eller nedlegging av kirker, tok *Björgvin bispedømmeråd* opp spørsmålet om rammene for eller rekkevidden av klagenemndas kompetanse. Herunder spørres det om klagenemnda «skal ta stilling til meir enn dei juridiske sidene ved saksbehandlinga som ligg til grunn for biskopen sitt vedtak. Skal klagenemnda også kunna overprøva biskopen sitt skjøn på kyrkjeleg strategi?» Kirkerådet oppfatter dette som et spørsmål om hva som er klagenemndas kompetanse, i betydningen hva den *skal og kan* ta stilling til. Kirkerådet antar at denne høringsinstansen mener samme spørsmål i dag kan stilles angående Kirkerådet som klageorgan i slike saker.

Det ligger i klageordningen at klageorganet *skal* ta stilling til klagen og de spørsmål den reiser. Plikten til prøving gjelder alle de sider klageren har reist innsigelser mot, herunder også eventuelt vurderinger under det frie skjønn. Dette betyr at klagenemnda har *plikt* til å vurdere de sider av biskopens vedtak som er påklaget, jf. forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav d). I kompetansen ligger en plikt til å prøve de rettslige, faktiske og skjønsmessige sider av godkjenningssvedtaket.

Klagenemnda *kan* gå lenger i sin prøvelse enn det klagen strengt tatt legger opp til. Det omfatter også biskopens skjønn. Etter forvaltningsloven § 34 andre ledd kan klageorganet prøve både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie forvaltningsskjønnet. Klageorganet er verken bundet av de påberopte klagegrunner fra klager eller dennes påstander. Se andre ledd andre punktum. Klageorganet kan derfor for eksempel vurdere vedtakets rimelighet, det frie skjønn vedtaket bygger på, selv om klagen bare gjelder lovanvendelsen.

Når en avgjørelse fra biskopen i en godkjenningssak blir påklaget av noen med rettslig klageinteresse, må det nødvendigvis skyldes at det kan være ulike syn i ett eller flere relevante spørsmål i saken. For eksempel kan en menighet ved menighetsrådet eller Riksantikvaren være uenig i innholdet i en søknad fra kirkelig fellesråd og som biskopen har samtykket i. Dette kan også gjelde i saker om tiltak ut over vanlig vedlikehold. Motsatt kan biskopen ha sagt nei til å godkjenne en søknad. I begge henseender bygger klageordningen på det premiss at biskopens vurderinger kan bli overprøvd, herunder biskopens avveininger av ulike hensyn i en skjønsmessig vurdering.

En annen sak er at et klageorgan skal ha gode grunner til å overprøve en grundig vurdering og avveining av motstridende interesser hos vedtaksorganet.

4.4 Klagenemndas fagkompetanse og sammensetning – en fornyet vurdering av behovet for særskilt kirkebyggfaglig kompetanse

Som vist i ovenfor tok både *Bjergvin bispedømmeråd* og *Bergen kirkelige fellesråd* opp spørsmål knyttet til klagenemndas kompetanse – i betydningen om den ville ha den rette fagkompetansen. Hos bispedømmerådet var dette knyttet til om klagenemnda også skal kunne prøve og eventuelt «overprøve biskopen sitt skjøn på kyrkjeleg strategi». Ovenfor bekreftet Kirkerådet at det som en følge av klageordningen i prinsippet kan skje. Og da var altså tillegsspørsmålet til bispedømmerådet om klagenemnda har «den rette kompetansen slik den er sett saman no», herunder med et tilleggsmlem med kirkebyggfaglig kompetanse. Spørsmålet om det rette kompetansen var som vist også *Bergen kirkelige fellesråd* inne på, men da helt konkret knyttet til *økonomiske* spørsmål. Se ovenfor om at også Kirkerådet har påpekt at saker om nedlegging og avhending ofte vil kunne omhandle økonomiske problemstillinger og menighetens behov.

Før Kirkerådet konkret tar stilling til spørsmålet om ønsket sammensetning av klagenemnda, skal Kirkerådet nevne at forvaltningsrettens system for saksbehandling og saksutredning eller saksopplysning på vesentlige punkter skiller seg fra sivilprosessens. Etter den sistnevnte vil ansvaret for sakens opplysning i vesentlig grad ligge hos partene selv. Dette har kommet til uttrykk flere steder i tvisteloven. Særlig viktig er lovens § 11-2,⁶ som gir uttrykk for det som gjerne omtales som disposisjonsprinsippet og forhandlingsprinsippet. De må begge ses i sammenheng med at en sivil sak normalt er undergitt fri rådighet, altså at *partene* har fri rådighet over saken. Som det vil ha fremgått allerede i pkt. 4.3, er dette grunnleggende annerledes i forvaltningsretten.

Denne forskjellen har kommet tydelig til uttrykk i forvaltningsloven § 17 første ledd om forvaltningsorganets utredningsplikt, jf. *plikten* til å opplyse saken «så godt (...) som mulig før vedtak treffes». Denne plikten er blant annet begrunnet i at det vil være organet som er best utrustet til å opplyse saken med sine ansatte, økonomiske ressurser og mulighet til å få tilgang på opplysninger, også fra andre organer. Denne bestemmelsen gjelder tilsvarende for klageorganet, jf. § 33 første ledd sammenholdt med bestemmelsene for klagenemnda § 3 første ledd. Her er det altså samme krav til *biskopens* saksutredning som til klagenemndas. Dette har kommet til uttrykk i kirkeordningens bestemmelser om kirkebygg i § 20 andre ledd og § 23 femte og sjette ledd.

Kirkerådet skal kort nevne at hensynet bak systemet med en utredningsplikt i forvaltningen er at vedtaket skal bli så riktig som det rimeligvis kan la seg gjøre. Utredningsplikten innebærer et krav til saksforberedelsens *kvalitet*. Dette har blant annet en side til å sørge for at *riktig faktum* blir lagt til grunn. I dette ligger også at forvaltningsorganet – eller klageinstansen – har ansvar for og plikt til *aktivt* å innhente supplerende opplysninger fra en part eller andre, hvis

⁶ Bestemmelsen lyder slik:

§ 11-2. Rettens forhold til partenes prosesshandlinger

(1) Retten kan bare avgjøre de krav som er reist i saken. Avgjørelsen må ligge innenfor rammen av de påstander partene har nedlagt, og retten kan bare bygge på de påstandsgrunnlag som er påberopt. Påstandsgrunnlagene er de rettsstiftende faktiske forhold en part bygger sin påstand på.

(2) Partene har hovedansvaret for å sørge for bevisføring. Retten kan sørge for bevisføring hvis ikke partene motsetter seg dette. Retten er ikke bundet av partenes argumentasjon om bevissspørsmål

avgjørelsesgrunnlaget fra før ikke er tilstrekkelig. Organene har også plikt til å få *faglige spørsmål belyst* hvis ikke organet selv besitter tilstrekkelig fagkompetanse.

Organiseringen av forvaltningen preges av at saksområder legges dit det presumtivt er eller kan etableres og bygges ut den nødvendige fagkompetansen. Ved utpekingen av biskopen som godkjenningsmyndighet ble nettopp dette vektlagt. På samme måte blir det for klagenemnda, da i den forstand at det er viktig at klagenemnda er *sammensatt* på en måte som gjør den godt egnet til å behandle den type saker den får – eller kan tenkes å få – til behandling. Slik ble dens sammensetning begrunnet ved etableringen med virkning fra 2017. Dette er bakgrunnen for forslaget her om et særskilt ekstra medlem i klagenemnda.

Kvaliteten på klagenemndas avgjørelser vil ikke alene være prisgitt dens sammensetning. Det vil ikke i første rekke være nemnda selv som sørger for at saken opplyses etter forvaltningsloven § 17, jf. § 33. I praksis vil denne oppgaven ligge hos den eller de i Kirkerådets sekretariat som utfører sekretariatsfunksjoner for klagenemnda, jf. ovennevnte § 4 i reglene for nemnda. Dette følger allerede i dag av de utfyllende bestemmelsene klagenemnda har vedtatt for sin saksbehandling.⁷

De som utfører sekretariatsfunksjoner for klagenemnda, vil kunne *innhente* de faglige rådene som en sak krever, og som vedkommende selv ikke har. Dette kan også omfatte fagkyndige uttalelser. Langt på vei blir dette som ved løsningen med et fagråd, jf. pkt. 2.4 ovenfor. Dette gjelder generelt, og det vil også omfatte slike økonomiske spørsmål som Bergen kirkelige fellesråd mente kunne være viktig å få belyst. Det ligger imidlertid utenfor denne sakens ramme å foreslå medlemmer av klagenemnda med slik relevant kompetanse.

For å sikre faglig kvalitet på klagenemndas avgjørelser er det som nevnt viktig at klagenemnda er sammensatt slik at den er i stand til å foreta *selvstendige faglige vurderinger*. Ikke minst er dette viktig fordi det ofte kan være ulike faglige oppfatninger i samme spørsmål. Det er ikke da tilstrekkelig at personalet i sekretariatet har belyst dette i sin saksforberedelse for nemnda.

I høringsnotatet la Kirkerådet – som argument for at det var tilstrekkelig med *ett* utpekt nemndsmedlem med særskilt kirkebyggfaglig kompetanse – til grunn at vedkommendes synspunkter ville veie tungt i de spørsmålene som forutsetter den særskilte kompetansen. Tanken var at om det var én eller to stemmer i klagenemnda som ivaretok de kirkebyggfaglige synspunkter, ville den eller de uansett være i mindretall blant nemndas seks eller syv medlemmer. Selv om dette er riktig, er det ikke en fullgod belysning av spørsmålet om sammensetningen. Kirkerådet har derfor etter en nærmere vurdering kommet til at også andre momenter må tas med i betraktning.

Da Kirkerådets arbeidsutvalg delegerte til direktøren å utarbeide høringsnotatet i saken, problematiserte sekretariatet at de tre typene kirkebyggsaker kan reise nokså *ulike* faglig problemstillinger. I saksorienteringen til arbeidsutvalget het det at:

de tre sakstypene forutsetter noe ulik fagkompetanse, ved at endringssakene skiller seg markert fra saker om nedlegging og avhending. Kirkerådet besitter hele bredden av påkrevet kompetanse. Det er imidlertid *vanskelig å forene denne bredden i én og samme person. Dette taler isolert sett for at klagenemnda, hvis myndigheten overføres, får to ekstra medlemmer når den*

⁷ Vedtatt av klagenemnda 26. februar 2019.

skal behandle de her aktuelle klagesakene – gitt at de ses under ett og ikke deles opp (sak KR-AU 3/23, møtedato 25. april 2023; kursivert her).

Det gjelder ikke bare skillet mellom saker om nedlegging og avhending på den ene side og sakene om tiltak ut over vanlig vedlikehold på den annen. Også *innenfor* den siste sakstypen kan mange saker reise spørsmål der det er behov for fagkunnskaper som det ikke kan forventes at én og samme person besitter. Kirkerådet har foreslått at kompetansekravet for det aktuelle nemndsmedlemmet skal være «kirkebyggfaglig kompetanse», og utdypet dette i høringsnotatet med at det var siktet til «vekt på antikvarisk (kulturminnefaglig) og arkitektfaglig kompetanse», jf. ovenfor i pkt. 2.4.

Kirkerådet er kjent med at det fins personer som har høyt kompetansenivå innenfor *begge* disse fagområdene. Det vil allikevel kunne bli en krevde oppgave å rekruttere to personer – et medlem med vara – som har denne faglige bakgrunnen. Den foreslåtte løsningen er derfor nokså sårbar og vil lett kunne være prisgitt tilfeldigheter i valgprosessen.

Et annet aspekt som Riksantikvaren har trukket frem, er like viktig. Det er at to fagmedlemmer med nettopp *ulik* faglig bakgrunn vil være ønskelig. Se ovenfor om at Riksantikvaren la vekt på at to ekstra medlemmer ville gi *større faglig bredde*. Riksantikvaren påpekte at hvis de to medlemmene har «ulik kompetansebakgrunn, der det ene medlemmet har bygg- og arkitekturfaglig bakgrunn, mens det andre medlemmet har kompetanse om kunsthistoriske og antikvariske verdier samt tålegrenser, vil [det] *legge til rette for nyanserte faglige diskusjoner*. Kirkerådet er enig med Riksantikvaren i dette og i at to slike medlemmer «kan bevirke kvalitativt bedre avgjørelser i klagenemnda».

Også KA var inne på noe liknende synspunkter om verdien av faglig bredde, da riktig nok som argument for løsningen med et fagråd. KA skrev blant annet at de aktuelle klagesakene «vil omhandle saker som kan aktualisere flere ulike fagområder og politiske og verdimessige dilemmaer. En fagperson med antikvarisk og arkitektfaglig kompetanse vil derfor ikke kunne representere den bredden i fagkompetanse som disse sakene fortjener».

Kirkerådet skal for ordens skyld tilføye at det ikke er fullt ut treffende det Kirkerådet påpekte i høringen om at kun ett kirkebyggfaglig medlem er *mest i tråd* med innretningen av kirkeordningen § 32. Synspunktet om at heller ikke de *andre* faggruppene er representert med mer enn ett medlem, beror på hvordan de ulike medlemmene kategoriseres. Det er i så måte dekkende å si at klagenemnda har *to* medlemmer innenfor gruppen teologer og tilsvarende for gruppen jurister.

Ressurshensyn er et argument mot at nemnda skal få to ekstra medlemmer. Kirkerådet mener dette veier mindre tungt enn argumentene ovenfor om å styrke kvaliteten på nemndas avgjørelser.

Etter dette har Kirkerådet kommet til at det vil anbefale at klagenemnda får *to* ekstra medlemmer ved behandlingen av disse sakstypene. Det er en forutsetning at valgkomiteen som foreslår medlemmer for Kirkemøtet, sørger for at de to har slik *ulik* faglig bakgrunn som nevnt ovenfor – altså *henholdsvis* bygg- og arkitekturfaglig kompetanse samt kompetanse om kunsthistoriske og antikvariske verdier samt tålegrenser.

Denne tilpasningen er ivaretatt i forslaget til vedtak ved ny ordlyd i § 32 første ledd femte strekpunkt.

4.5 Kirkerådets retningslinjemyndighet

Oslo bispedømmeråd mente Kirkerådet ikke skulle kunne gi retningslinjer for biskopens saksbehandling, kun for klagenemndas. Kirkerådet er enig med denne høringsinstansen i at Kirkerådet uten særskilt hjemmel i kirkeordningen vil kunne utarbeide veiledende ressursmateriale for saksbehandlingen til biskopen i de aktuelle sakene. Det gjelder generelt, altså også på andre sakfelt og overfor andre instanser enn biskopen.

Kirkerådet fastholder at det kan vise seg å være behov for at Kirkerådet oppstiller mer bindende retningslinjer, også knyttet til biskopens saksbehandling. *Oslo bispedømmeråd* etterspør «hva slike retningslinjer ville gå ut på og om de ivaretar nødvendig fleksibilitet til å passe saker av høyest ulik karakter». Det siste er et forhold Kirkerådet nødvendigvis vil ta høyde for. Hvilke retningslinjer som det kan være aktuelt å fastsette, må vurderes konkret i lys av de videre erfaringer som gjøres på de tre aktuelle saksområdene.

5 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Siden det på Kirkemøtet i 2024 vil bli valgt en ny klagenemnd for kommende fireårsperiode, som også kan gis de to foreslåtte nye medlemmene, kan endringene i kirkeordningen tre i kraft straks.

Dersom Kirkerådet før endringene har trådt i kraft, har mottatt klagesaker – uten at disse er ferdig behandlet – bør de avgjøres av Kirkerådet etter de gjeldende bestemmelsene. Det er lite hensiktsmessig og retts teknisk vanskelig å skulle foreta en vurdering av hvor langt Kirkerådet har kommet i sin saksforberedelse.

Økonomiske og administrative konsekvenser

For Kirkerådets sekretariat vil endringen innebære liten forskjell fra dagens ordning, siden det er ansatte i Kirkerådet som utfører sekretariatsfunksjoner for klagenemnda.

Merkostnader vil derimot påløpe for klagenemnda, siden den vil få økt saksmengde. Nemdas medlemmer mottar godtgjørelse i samsvar med Kirkerådets *Reglement for godtgjøring av folkevalgte*. Endringen vil ikke medføre færre møter for Kirkerådet, i høyden kortere møter enn rådet uten endringen ville hatt. Selv om Kirkerådet fritas fra de samme sakene som nemnda vil få med forslaget, er det derfor på det rene at det ikke vil komme en innsparing for Kirkerådets del som svarer til de økte kostnadene knyttet til klagenemndas arbeid.