



Bispemøtets plass i ny kirkeordning

Hva gjelder saken?

Både forfatningsreformen i 2012, hvor bla Grunnlovens § 16 ble endret, forvaltningsreformen fra 2017 og den forestående lovrevisjon (jf høringsnotat av 25. september 2017) med påfølgende endring i Den norske kirkes ordning slik den fastsettes av Kirkemøtet (antakelig i 2020 eller 2021) aktualiserer en ny gjennomtenkning av Bispemøtet som kirkelig organ, Bispemøtets oppgaver og ansvarsområder, samt Bispemøtets plassering i kirkestrukturen.

Tidligere behandling i Bispemøtet

Bispemøtet har en rekke ganger de siste årene drøftet spørsmål knyttet til utviklingen av kirkeordningen, og ganske særlig Bispemøtets plass og oppgaver.

I sak **BM 41/11** fremheves det et behov for å se nærmere på ”hvilke oppgaver og ansvarsområder som tillegges hhv Kirkemøtet og Bispemøtet.”

Sak **BM 31/12** tar eksplisitt utgangspunkt i grunnlovsendringene 21. mai 2012, og peker ut fra dette på enkelte forhold knyttet til forståelsen av Kirkemøtet, Kirkerådet og Bispemøtet. ”Kompetansefordelingen mellom Bispemøtet og Kirkerådet (må) gjennomtenkes nærmere, også i deres forhold til Kirkemøtet”, heter det i vedtaket. Vedtaket sier videre at “Bispemøtet skal virke for samordning av de gjøremål som er tillagt den enkelte biskop. Ut fra det ansvar biskopene er gitt gjennom Tjenesteordning for biskoper, bør Bispemøtet ha saksansvar overfor Kirkemøtet i slike saker. Det vil bl.a. gjelde saker som omhandler kirkens lære og liturgi.”

Disse ansatsene følges opp i sak **BM 3/14**, hvor det i vedtaket heter at: ”Bispemøtet har også drøftet spørsmål knyttet til organiseringen av Den norske kirke på sentralt nivå. Bispemøtet fastholder at Kirkemøtet må forstås som Den norske kirkes øverste, representative organ. Kirkemøtets ansvarsområder bør distribueres på flere utøvende organer i den daglige oppfølging. Bispemøtet finner det naturlig at Kirkerådet hovedsakelig er ansvarlig for saksforberedelse til Kirkemøtet, mens Bispemøtet har tilsvarende ansvar i lære- og liturgisaker.”

I sak **BM 32/15** behandles Kirkerådets dokument ”Veivalg for en fremtidig kirkeordning”. Bispemøtet uttaler her: ”Hva angår bispetjenesten, understrekes det i høringsdokumentet at det er viktig så langt som mulig å unngå en situasjon hvor biskopene underlegges Kirkerådet. Bispemøtet slutter seg til dette grunnpremiss. Dette er viktig fordi biskopene og Bispemøtet på den ene siden, og Kirkerådet på den annen side, er organer som i et ekklesiologisk perspektiv bør være uavhengige i forhold til hverandre, selv om de i et organisatorisk og økonomisk-administrativt perspektiv er forbundet tettere. Slik Bispemøtet ser det, er det avgjørende at Bispemøtet plasseres organisatorisk som en sentralkirkelig organ direkte underlagt Kirkemøtet, og ikke under Kirkerådet” (pkt 2). I forlengelsen av dette påpeker

Bispemøtet at ”det ikke bør opprettes en særskilt lærenemnd for Den norske kirke. Biskopen har i vår kirkeordning fått et særlig ansvar for å ”ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse”, jf Tjenesteordning for biskoper § 1. Bispemøtet er et organ som samordner biskopenes tjeneste, og dermed et sted hvor biskopen kan utøve et ansvar for kirkens lære i en kollegial dimensjon. Bispemøtet vil derfor gi sin tilslutning til modell nr 1, som innebærer at Bispemøtet opptrer som et læreorgan i kirken. Når det gjelder Bispemøtets arbeidsform, er det ingenting til hinder for at Bispemøtet kan innhente sakkyndig bistand ved behandling av enkeltsaker og bestemte spørsmål, slik det også har vært praksis for, jf bla det samlivsetiske utvalget og rapporten *Sammen* (2013).” På denne måten fremstiller Bispemøtet seg selv på en slik måte at organet med nødvendighet må ha stor grad av selvstendighet og uavhengighet overfor øvrige kirkelige organer simpelthen for å kunne utøve det mandat man er satt til å utøve.

I den lengre uttalelsen *Kirkens tilsynstjeneste i lys av ny kirkeordning* (sak **BM 8/16**), heter det oppsummerende: ”Det er naturlig at biskopen har et særlig ansvar for lærespørsmål. En del av dette inkluderer ansvaret for kirkens gudstjenestefeiring i form av forordnede gudstjenester, og bør også inkludere utvikling og godkjenning av liturgier med det mandat Kirkemøtet gir biskopene. Bispemøtet har derfor de senere år tatt til orde for endringer i prosedyren for saksbehandling av lære- og liturgisaker som innebærer at Bispemøtet, og ikke Kirkerådet, fremlegger innstilling til Kirkemøtet (jf sak BM 31/12). Biskopene har en sentral rolle i kirkens økumeniske relasjoner, og må derfor også komme sterkere inn i arbeidet med økumeniske spørsmål.”

Bispemøtets oppgaver og arbeidsform

Reguleringen av Bispemøtet i kirkelovens § 26 har sin kjerne i følgende formulering: ”Bispemøtet virker for samordning av de gjøremål som etter gjeldende regler tilligger biskopene [...]”. Denne formuleringen er inntatt i reglementet, som nå er fastsatt av Kirkemøtet, men med den presisering at Bispemøtets samordning skjer ”[...] uten å binde den enkelte biskop i utøvelsen av egne tjenestefunksjoner.”

Bispeembetets selvstendighet og Bispemøtets frivillighet har alltid vært et tydelig kjennetegn. Det er biskopens tjeneste som er selvstendig og uavhengig. Selv om det er en tjenesteplikt for biskopene å delta i bispemøtet, jf TOB 15, er arbeidet der likevel i en viss forstand frivillig, all den tid man bare forplikter seg så mye man ønsker å forplikte seg. Møtets formelle konstitusjon kan i liten grad forplikte biskopene ut over den moralske forpliktelse som ligger i å medvirke til et vedtak.

I Tjenesteordning for biskoper heter det at Bispemøtet kan fastsette nærmere regler for vigslingsregister (§ 6), visitaser (§ 7) og vilkår for ordinasjon (§ 8, tredje ledd). Når det gjelder et program for forberedelse til ordinasjon, altså det vi i dag har og kjenner som ”Veien til prestetjeneste”, kanskje det vedtak i Bispemøtet og den ordning som har hatt den største praktiske konsekvens og omfang, så er myndigheten ikke gitt Bispemøtet, men biskopen (§ 8, første ledd). VTP er altså resultat av at biskopene har samordnet sitt vigslingsforberedende arbeid, og forpliktet seg gjensidig på et felles opplegg.

Det fremgår av Kirkemøtets forretningsorden at ”saker av læremessig karakter forelegges Bispemøtet før behandling i Kirkemøtet. Saker som omhandler kirkens liturgi og salmebok, skal være behandlet i henhold til reglene for saksbehandling i liturgisaker før endelig vedtak om ordninger fattes” (§ 2-4).

Disse prosedyrebestemmelsene er med på å gi Bispemøtet et tydeligere mandat som beslutningsorgan, og ikke bare som kollegafellesskap eller samordningsorgan. Dette er forenlig med tanken om et selvstendig bispeembete bare fordi vi aksepterer Kirkemøtet som den avgjørende instans. Bispemøtets behandling er indirekte og foreløpig, og vetoretten er kun av utsettende karakter. Til syvende og sist bestemmer Kirkemøtet, evt også på tross av Bispemøtets anbefaling.

Nå er det kanskje et skjønnsspørsmål hvilke saker som har "læremessig karakter", og det vil kunne tenkes at Kirkemøtet/Kirkerådet og Bispemøtet ser noe ulikt på det. Da Bispemøtet i 1994 behandlet en sak om "Biskopenes og Bispemøtets plass i den kirkelige struktur", en sak som ble oversendt Kirkemøtet og behandlet der samme år, foreslo Bispemøtet at "ved tvilstilfeller bør Bispemøtet selv ha mulighet og myndighet til å avgjøre om saken er av en slik karakter at den krever særskilt Bispemøtebehandling før den går til Kirkemøtet." I Kirkemøtets vedtak, jf sak KM 15/94, heter det da også at Bispemøtet "får på anmodning andre saker til læremessig uttalelse før behandling i Kirkemøtet."

Mer uklart er det hvordan en tenker seg at Bispemøtets behandling etter denne bestemmelse skal arte seg. Hva forventes det av en "læremessig behandling" i Bispemøtet?

Det som synes klart, er at en læremessig behandling, hhv uttalelse, må innebære noe mer enn bare å avgjøre om en sak er forenlig eller uforenlig med en evangelisk-luthersk bekjennelse. Samtidig vil noen reservere seg mot at Bispemøtet skal gå alt for konkret og detaljert inn i sakene, for eksempel liturgisaker, og nærmest opptre som en redaksjonskomite. Mellom disse ytterpunkter har det de senere år vokst frem en praksis hvor det i vedtaksprotokollen innledningsvis slås fast at Bispemøtet ikke har noen læremessige innvendinger – hvis så er tilfelle – før man deretter kan uttale seg om noen enkeltheter i saken. Om disse siste uttalelsene har status som forslag, innspill, merknader – eller som betingelser, synes fortsatt uavklart.

Denne uavklarte situasjonen er ikke holdbar på sikt. Vi bør i det minste utvikle en felles forståelse av hva det er for slags arbeid Bispemøtet inviteres til å gjøre.

Da Bispemøtet behandlet saken om "Biskopenes og Bispemøtets plass i den kirkelige struktur" lå det som en forutsetning at Bispemøtets læreansvar i kirkestrukturen også omfattet "økumeniske læredokumenter". Slike dokumenter behandles i dag på en måte som ikke er helt tilfredsstillende. I stor grad er det Mellomkirkelig råd eller Teologisk nemnd som behandler slike saker, og ikke alltid blir Bispemøtet konsultert. Her har nok praksis utviklet seg annerledes enn hva man tidligere så for seg og kanskje også egentlig har bestemt (Se bla A. Aarflot, Læreautoritet i kirken, *TPT* 2016, ss.109-116).

Forfatningsreformen i 2012 – konsekvenser for Bispemøtet

I 2012 ble Grunnlovens bestemmelser om kirken endret. Blant annet ble Kongens særskilte kirkestyre avviklet gjennom en endring av GL § 16. Kongens særskilte kirkestyre gav biskopene et mandat som kirkelige tilsynspersoner, og biskopenes status som embetsmenn gav Kongen en arbeidsgivermyndighet over biskopene.

Det som skjedde i forfatningsreformen i 2012, var at det ene av disse to relasjonsbånd mellom konge og biskop ble brutt. Kongens liturgimyndighet var riktignok delegert til Kirkemøtet allerede i 2006, men fra 2012 ligger den endegyldig i Kirkemøtet, og ikke hos Kongen.

Perioden mellom 2012 og 2017 var spesiell i den forstand at Kirkemøtet var Den norske kirkes øverste organ og myndighet, mens svært mye fortsatt var regulert av en kirkelov vedtatt av Stortinget og kirkens fremste ledere ble ledet av Kongen.

I denne perioden er det fremdeles dekning for å beskrive forholdet mellom Kirkemøtet og Bispemøtet som sideordnet. Kirkemøtet har ingen myndighet over biskopene eller Bispemøtet, og biskop og Bispemøtet har myndighet i kirkestyret som ikke er gitt av Kirkemøtet, men som riktignok forutsetter et samarbeid, samvirke og samhandling mellom Bispemøtet og Kirkemøtet.

Den norske kirkes bispeembete er på denne tiden fortsatt et bispeembete forankret hos Kongen. Det er først med neste fase, med forvaltningsreformen fra 1.1.2017, at forankringen av bispeembetet endres og flyttes fra Kongen til Kirkemøtet.

Forvaltningsreformen i 2017 – konsekvenser for Bispemøtet

Mens situasjonen før nyttår var den at Bispemøtet og Kirkemøtet var sideordnede organer, slik det også fremgår av representasjonsreglementet fastsatt av Kirkemøtet i 1996, er situasjonen nå den at Bispemøtet er underordnet Kirkemøtet. Hva det betyr å være underordnet og likevel selvstendig, kan man få hjelp til å forstå ved å konferere til organiseringen av statens øverste organer. Selv om både den utøvende og den dømmende statsmakt er selvstendige og uavhengige, er de like fullt underordnet den lovgivende makt, på den måten at den lovgivende makt setter de konstitusjonelle rammer for utøvelsen av myndighet hos den utøvende og den dømmende makt. Stortinget kan ikke instruere domstolen eller Regjeringen i enkeltsaker, men må gi legalitetshjemler og budsjettammer. Dersom Stortinget er misfornøyd med domstolens praksis, må de endre loven.

På samme måte bør ikke hverken Kirkemøtet eller Kirkerådet kunne instruere biskopene eller Bispemøtet på noen annen måte enn ved å vedta en kirkeordning som fordeler myndighet mellom organer, og tjenesteordninger som anviser nærmere om tjenestens innhold og virkemidler.

Denne tenkningen er ikke selvsagt, og det er kanskje også riktig å si at den er under press. Kirkemøtet har nylig bestemt, gjennom en tilføyelse i Tjenesteordning for biskoper (§ 2a) at Kirkerådets leder utøver ”arbeidsgivers styringsrett” overfor Bispemøtets preses. Som kjent er arbeidsgivers styringsrett uttrykk for en ledelsesmyndighet som ikke allerede fremgår uttrykkelig av andre bestemmelser, det være seg lov, tariff eller annen avtale. Det kalles derfor gjerne for en ”restkompetanse”, og hensikten er å uttrykke det fundamentale at sjefen bestemmer over medarbeideren.

At det skal være behov for en slik styring av biskopene ut over det som allerede er gitt av Kirkemøtet i tjenesteordning m.v., eller uttrykke en relasjon på denne måten, er ikke uten videre opplagt. Det bidrar i hvert fall til å reise spørsmålet om hvor uavhengig vi egentlig vil at biskopene og Bispemøtet skal være.

En av de store utfordringen ved dagens ordning er nettopp hvordan vi kan organisere et bispeembete som både er synodalt, men også selvstendig og uavhengig. Når bispeembetet underlegges synoden må vi med andre ord unngå at kirkens episkopale dimensjon opphøyes og oppløses i det synodale.

Konkretisering av enkelte spørsmål

Etter dette blir spørsmålet hvordan Bispemøtet skal posisjonere seg inn i det kommende kirkeordningsarbeidet, og på hvilken måte Bispemøtets anliggender skal spilles inn i prosessen. Å avvente respons til et høringsdokument sendes ut, vil antakelig innebære at en rekke grunnleggende premisser allerede er lagt og vanskelig lar seg flytte på. Det kan derfor være formålstjenlig å klargjøre og kommunisere enkelte forventninger og synspunkter på et tidligere stadium.

1. Kirkemøtets distribusjon av myndighet

De senere års lovendringer, ikke minst tilføyelsen i kirkeloven § 24 siste ledd, åpner opp for en ny organisering av det ansvar som kirken ved Kirkemøtet besitter. Når Stortinget har bestemt at ”Kirkemøtet kan delegere sin myndighet til Bispemøtet, bispedømmerådene, biskopene, prostene og til eventuell nemnd opprettet i medhold av § 27”, jf kl § 24, så ligger det her et stort potensiale i å tenke desentralisering av makt og en større bredde i distribusjon av oppgaver og myndighet. Ikke minst gjelder dette forholdet mellom Kirkemøtet, Kirkerådet og Bispemøtet.

En slik redistribusjon av oppgaver under Kirkemøtet forutsetter en ny kompetansefordeling mellom Bispemøtet og Kirkerådet. I forlengelse av dette blir spørsmålet hva hhv BM og KR skal gjøre og ha som proprietære hovedoppgaver. Bispemøtet har uttalt at selv om KR har et generelt ansvar for forberedelse og oppfølging overfor Kirkemøtet, bør Bispemøtet ha ”tilsvarende ansvar i lære- og liturgisaker”, jf sak 3/14. Det kan være at kirkeloven § 25 annet ledd i denne sammenheng anses som en skranke. Dette kan man imidlertid komme forbi ved å ordne det slik at Kirkerådet fortsatt har ansvaret for å forberede Kirkemøtet, men i enkelte saker lar Bispemøtet være ansvarlig for saksforberedelsen. Kirkeloven § 25 kan mao tolkes enten aktivt og begrensende eller formalt og inkluderende.

BM's utgangspunkt er å ”virke[...] for samordning av de gjøremål som etter gjeldende regler tilligger biskopene”. Hva som kan eller bør distribueres til Bispemøtet av oppgaver bør derfor reflektere hva som er biskopenes oppgaver. Sagt på en annen måte: de oppgaver Kirkemøtet har gitt til biskopene, bør de på et overordnet nivå kunne gi til Bispemøtet.

Det er mulig å tenke seg en modell hvor Kirkerådet og Bispemøtet står sidestilt under Kirkemøtet med en ulik oppgaveportefølje. Det vil forutsette at Bispemøtet har ansvar for å legge enkelte typer saker frem for Kirkemøtet, mens Kirkerådet gjør tilsvarende på andre typer saker. Ut fra det nevnte prinsipp om sammenhengen mellom biskopenes oppgaver og Bispemøtets oppgaver, følger det naturlig at Bispemøtets ansvar overfor Kirkemøtet bør være knyttet til saker som gjelder ”forkynnelse og sakramentforvaltning, ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke”, altså det som er listet opp i første del av TOB § 1.

Kirkerådet vil ha et tilsvarende proprium i saker som gjelder økonomi, forvaltning, regelverk m.v.

2. Bispemøtets behandling av lære- og liturgisaker

Kirkemøtet fastsatte i 2004 ”Regler for saksbehandling i liturgisaker” som omhandler prosessen fra en liturgisak blir meldt til Kirkerådet og til behandling på Kirkemøtet. I denne prosessen skal Bispemøtet gi en læremessig uttalelse i saken, men det kan stilles spørsmål ved om en slik uttalelse kommer såpass sent i saksbehandlingen at det blir vanskelig for Bispemøtet å ha en forsvarlig behandling av saken. Det fremstår av reglene vedtatt i 2004 som

om Bispemøtet holdes ansvarlig for det læremessige innholdet i liturgisaker som fremmes for Kirkemøtet, samtidig som det er Kirkerådet som står for saksbehandlingen. Dette er uheldig. Hovedarbeidet med liturgisaker skjer i Nemnd for gudstjenesteliv (NFG), og Bispemøtet er representert der ved en biskop. For mange forstås det slik at dersom én biskop er representert, er Bispemøtets stemme hørt i arbeidet og ivaretatt i prosessen. Dette er en forenkling av Bispemøtets sammensetning og funksjon.

En alternativ måte å organisere dette arbeidet på, som i større grad legger utviklingen av liturgisakene nærmere bispetjenesten, vil være å legge NFG inn under Bispemøtet. Dette vil sikre arbeidet en forsvarlig ramme hvor Bispemøtet vil være i fortløpende kontakt med arbeidet som skjer i utvalget. En kan dermed tenke seg en ny ordning hvor Kirkemøtet og/eller Kirkerådet melder liturgisaker til Bispemøtet. Gjennom Bispemøtet blir saken arbeidet fram i NFG, før Bispemøtet innstiller på vedtak til Kirkemøtet. Saken kan deretter gå direkte til Kirkemøtet, eller via Kirkerådet, jf ovenfor om kirkeloven § 25.

En mellomløsning kan være at det gjøres tiltak som setter Bispemøtet bedre i stand til å følge arbeidet i nemnda og kommer tettere på arbeidet som skjer, ved at også representanter fra Bispemøtets sekretariat gis anledning til å være tilstede på møtene.

3. Kirkeledelse og daglig ledelse

Det er behov for å avklare tydeligere hvem som er kirkens øverste ledere, og hvordan de skal forholde seg til hverandre, hhv rangeres når det er behov for det. Kirkemøtet har vedtatt et representasjonsreglement som angir en tydelig rangering. Forvaltningsreformen har imidlertid medført at det er innført et språk med arbeidsgiverrettslige begreper og modeller som innvirker på tenkning og praksis.

Videre er det innført ny praksis med økt frikjøp av Kirkerådets leder. Når det gjelder profilering av saker utad, synes det også lite avklart hvem som har ansvar for hva. Dette gjenspeiler også i stor grad at kompetanseforholdet mellom Kirkerådet og Bispemøtet er utilstrekkelig avklart.

Både i Sverige og i Finland er det erkebiskopen som er leder av det som der tilsvarer Kirkerådet. En slik modell har til nå ikke vært seriøst utredet og drøftet i Norge.

4. Organisering av Bispemøtets sekretariat

Forvaltningsreformen har medført en vesentlig sterkere vertikal integrasjon av den kirkelige organisasjon. Det er samtidig tatt grep for å ivareta en relativ selvstendighet for bispedømmerådene. Bispedømmerådene får egne tildelingsbrev fra Kirkerådet og stiftsdirektørene omtales ikke som direktører på avdelingsnivå i Kirkerådet. Bispemøtets sekretariat har en litt uavklart mellomposisjon. BM-sek er tettere integrert i Kirkerådet når det gjelder økonomi og personalforvaltning/HMS-ansvar m.v.

For noen år siden ble tilsettingsreglementet endret slik at Bispemøtets generalsekretær nå tilsettes av Kirkerådet etter forslag fra Bispemøtets preses. Tidligere var tilsetting av generalsekretær noe som skjedde av og i Bispemøtet. Sekretariatets øvrige medarbeidere tilsettes administrativt i Kirkerådet etter innstilling fra generalsekretær.

Bispemøtet fikk inntil 2015 tildeling direkte fra departementet. Fra 2016 er tildeling gitt fra Kirkerådet. I økonomireglementet vedtatt av Kirkemøtet er Bispemøtet omtalt som en enhet

på linje med Kirkerådet og bispedømmerådene. Vi har en viss økonomisk selvstendighet, men er samtidig i stor grad integrert i Kirkerådets økonomiforvaltning.

Den aktuelle situasjonen plasserer derfor BM (sekretariatet) som noe midt mellom et bispedømmeråd og en avdeling i Kirkerådet. BM har kjennetegn både fra bispedømmerådsenheten og fra KR-avdelingsenhetene samtidig.

Bispemøtets sekretariat er som organisatorisk enhet derfor både selvstendig og under tydelig ledelse av Bispemøtet og Bispemøtets preses, samtidig som sekretariatsleder, og dermed sekretariatet, også har en tydelig, formell linje til Kirkerådets direktør.

Som det fremgår av figurene nedenfor har det gradvis utviklet seg en språkbruk og en forestilling om at BM-sekretariat er en del av Kirkerådets sekretariat.

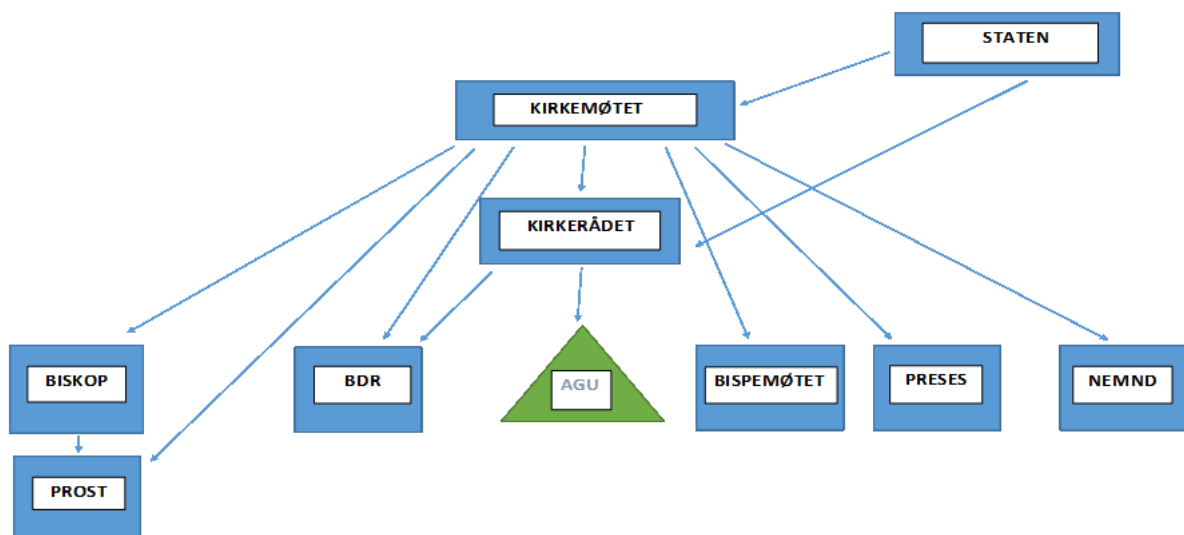
Det er ikke uten videre gitt at Bispemøtet trenger et eget sekretariat. Det må i så fall formuleres og begrunnes. Det er mulig å se for seg en modell hvor Kirkerådets sekretariat ivaretar sekretariatsfunksjoner for Bispemøtet, og utreder saker og forbereder møter med de ressurser man for øvrig disponerer. KR-sekretariat vil da arbeide for flere organer, bla KR og BM.

Ut fra en ren kost-nytte analyser vil det være opplagte fordeler med en slik organisering. Mulige ulemper vil være knyttet til spørsmålet om en slik organisering i tilstrekkelig grad ivaretar Bispemøtets selvstendighet og uavhengighet overfor Kirkerådet og den øvrige kirkestruktur.

Gitt at Bispemøtet ønsker å videreføre dagens ordning med et eget sekretariat, synes det nødvendig å tydeliggjøre forventninger til hvordan dette sekretariatet skal organiseres og hvilket grensesnitt det skal ha mot Kirkerådets sekretariat. En slik avklaring vil måtte inkludere flere forhold, bla økonomi, personalreglement, tilsettingsregler, plan- og budsjettprosesser, saksbehandling m.v.

Vedlegg:

Ansvarskart (KM 03.9/16)



Organisasjonskart rettssubjektet Den norske kirke

