

Sak KR 36/01 Tilsynsmodeller - høring

VEDTAK:

Kirkerådet vedtar de fremlagte merknader til innstillingen "Tilsynsmodeller" med de endringer som ble foreslått i møtet. Merknadene oversendes Bispemøtet som Kirkerådets kommentarer til innstillingen. Uttalelsen vedlegges protokollen.

Kirkerådet forventer at eventuelle ordninger knyttet til "alternativt tilsyn"/tilsynsmodeller blir forelagt Kirkemøtet.

Kirkerådets merknader/innspill til innstillingen "Tilsynsmodeller"

Kirkerådet vil først komme med noen hovedsynspunkter i tilknytning til det fremlagte utvalgsarbeidet "Tilsynsmodeller" (I), og deretter gå inn på mer konkrete forslag og punkter i innstillingen (II).

I Noen hovedsynspunkter

1.1 Kirkerådet merker seg et tittelskifte fra "Alternativt tilsyn" (Bispemøtet) til "Tilsynsmodeller" (Utvalget). Rådet forutsetter at det ikke medfører en nedskrivning av den konkrete kirkelige utfordring til en mer generell drøfting.

For rådet er det viktig å understreke alvorret knyttet til tilsynssaken ikke underkjennes i den videre behandling i Bispemøtet. Rådet har tidligere (sak KR 23/99) uttalt at "Kirkerådet merker seg den tilsynsnød som en del vigslede medarbeidere har gitt uttrykk for".

1.2 Kirkerådet minner om Bispemøtets enstemmige uttalelse fra høsten 1997, med bakgrunn i at kirken gjennom sine besluttende organer har tatt et standpunkt som er å betrakte som kirkens offisielle syn, og som derfor ikke er grunnlag for å påberope seg biskopens standpunkter som begrunnelse for en såkalt "tilsynsfraskrivelse".

Kirkerådet minner om at Bispemøtets flertall (7) våren 1999 fremholder

tilsynsfraskrivelse som uberettiget når biskopene er lojale mot Kirkemøtets vedtak, men at de samtidig påpeker at den nevnte forutsetning "nå er brutt". De påpeker videre at dette har ført til at flere har frasagt seg biskopens åndelige tilsyn.

Kirkerådet forutsetter at den diskrepans som med dette avdekkes, hentes inn i Bispemøtets behandling av foreliggende sak.

1.3 Kirkerådet finner at den skisserte bakgrunn for Bispemøtets arbeid med tilsynsspørsmålene (jf. BM-sak 20/00) på mange måter ivaretar bredden i den foreliggende problematikk

Prester som har fraskrevet seg biskopens tilsyn

Tilsyn for prester som ikke aksepterer kvinnelig bispetjeneste

Andre reaksjoner på uenigheten i homofilisaken med relevans for tilsynsordningen.

Til det første har Kirkerådet merket seg en passus fra Lærenemndas uttalelse (s.67) av 2000: "Selv om Lærenemnda finner at det er læremessig problematisk om en prest eller prost nekter å motta tilsyn fra sin biskop, vil en ikke utelukke at unntak kan ordnes på en måte som vil kunne ivareta behovene for tilsyn". Kirkerådet vil gi sin tilslutning til dette.

Til det andre vil Kirkerådet mene at de "kjøreregler" som finnes på dette området, langt på vei ivaretar et anliggende som vil vise seg enda mer nødvendig når Den norske kirke får flere kvinnelige biskoper. Antydninger om og uttrykk for det midlertidige i et kjøreregel-konsept på dette feltet, finner Kirkerådet grunn til å avvise.

Til det tredje er Kirkerådet kjent med at det i flere av de kristelige organisasjonene allerede en tid har vært eller planlegges "menighetsdannelser". Ved siden av det som måtte være av uro knyttet til den aktuelle kirkelige situasjon, registreres det også et stadig sterkere ønske om et mer "heldekkende tilbud", ofte knyttet til bedehuset.

Det synes klart at for enkelte av organisasjonene vil det ut fra deres prinsipielle syn på kirkelig selvstendighet være nærmest utenkelig at de skulle gå inn under noen form for biskoppelig tilsyn, mens andre allerede har gjort det, eller på gitte betingelser, har lettere for å gjøre det.

Kirkerådet vil mene at det er viktig på alle disse tre punktene at en viser den nødvendige fleksibilitet. Og ikke ender opp i en form for rigiditet, som har til følge at en må eller vil forlate Den norske kirke. Kirkerådet anser at disse spørsmålene imidlertid må gjøres til gjenstand for grundigere vurdering.

Kirkerådet vil utover dette sterkt få understreke et mer generelt, men konkret avlastningsbehov for dagens biskoper. Av disse forventes det delaktighet, nærvær og representasjon i altfor mange sammenhenger.

Kirkerådet vil i denne sammenheng til sist peke på den svakhet manglende bredde i oppnevningen til utvalget representerer. Da BM i 1995 oppnevnte arbeidsgruppen om homofili i kirken, var homofile og lesbiske representert.

1.4 Kirkerådet ønsker ellers å fremheve et par synspunkter som ikke synes ivaretatt i innstillingen fra utvalget:

"Først ute"- prinsippet. Med det menes at det må tillegges vekt hvem som er først ute, enten biskopen eller presten.

Om en prest som har teologiske vanskeligheter med kvinners prestedtjeneste søker seg til et bispedømme med en kvinnelig biskop, må en kunne forvente at vedkommende søker ved en mulig tilsetning ikke utfordrer det foreliggende kjøreregul-konsept. På den andre siden kan en ikke forvente at søkere med nevnte teologiske utgangspunkt skulle avholde seg fra å søke til et slikt bispedømme. Det ville i praksis si at enkelte bispedømmer etter hvert ble "lukket" for en bestemt gruppe søkere.

Tilsvarende, om det tilsettes en kvinnelig biskop eller en biskop med det foran nevnte teologiske utgangspunkt, så må ikke noen prest i tjeneste av denne grunn komme i en umulig tilsynssituasjon.

"Hvem avgjør" – prinsippet. Med dette menes at det må tillegges vekt hvem som avgjør om det skal være noen form for supplerende bispetjeneste.

Spørsmålet som må klargjøres er hvorvidt den stedlige biskop, som selv kan være den utløsende årsak til en tilsynskonflikt, også skal være den som avgjør det berettigede i et eventuelt ønske om alternativt tilsyn. Det siste kan gjelde både enkelt-tilsatte så vel som menighetsdannelser. Etter Kirkerådets vurdering bør Bispemøtet overveie hvorvidt kollegiet, med et særlig og samlet ansvar for kirkens enhet, bør samvirke når det gjelder vedtak i slike sammenhenger.

1.5 Kirkerådet vil til sist peke på den i utvalget ensidige fokuseringen på farene ved en organisatorisk splittelse. Rådet vil for sin del hevde at denne oftest har sin bakgrunn i faktisk læreuenighet, som verken må bagatelliseres eller negligeres.

Etter Kirkerådets vurdering henger tilsyn og tillit alltid sammen. Når Den norske kirke nå er opptatt av tilsynsmodeller, må målet være at det hos tilsatte og i menigheter er størst mulig grad av tillit til kirkens øverste tilsynshavende.

II Konkrete forslag og punkter i innstillingen

Før Kirkerådet går nærmere inn på de enkelte anbefalingene og konklusjonene som utvalget har foreslått, vil Kirkerådet peke på noen grunnleggende problemstillinger knyttet til tilsynsbegrepet.

Tilsynsbegrepet

Før en kan vurdere behovet for alternativt tilsyn, må en i hovedsak være enige om hva som legges i begrepet tilsyn, tilsynsansvar og tilsynsmyndighet. Det gjelder både den som skal utøve tilsyn og de som skal være gjenstand for tilsyn. Dette gjelder bl.a. den teologiske forståelsen og tilnærmingen til begrepet tilsyn (jf. bl.a. bibeltekster som leses ved vigsling av biskop) i forhold til de mer praktiske, ordningsmessige sider av tilsynet, slik de er nedfelt i regelverket, i første rekke Tjenesteordning for biskoper, Vigsling av biskop og Visitasreglementet. Det går her frem at biskopen "fremdeles" først og fremst er prest, men kalles av kirkesamfunnet til i tillegg å ivareta tilsynsoppgaver, ordinasjon/vigsling og visitasjonsoppgaver.

- Tjenesteordning for biskoper § 1 er hovedbestemmelsen vedr. tilsyn.
- *"Biskopen skal gjennom forkynnelse og sakramentforvaltning ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkens bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke og rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere. For å ivareta dette **tilsynsansvaret** kan biskopen gi råd og veiledning, og også gi bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelig tilsattes tjenesteutøvelse".*
- *Biskopen **ser til** at prestene forvalter sakramentene, forkynner og selv lever i overensstemmelse med den kristne tro, slik den er uttrykt i vår kirkes bekjennelse og ordninger, og at også andre som er vigslet til tjeneste i kirken virker og lever i samsvar med vigslingens formaning og løfte.*
- *Biskopen **fører tilsyn** med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i lojalitet med den evangelisk-lutherske lære.*
- *Biskopen **fører tilsyn** med bruk av kirkene*
(TfB § 5)
- *Presten **står under tjenestelig tilsyn** av biskop*
(TfP § 8)

En kommer ikke bort fra at tilsynet har sterkt preg av å se til, kontrollere, kvalitetssikre, jf. Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Helsetilsynet og lignende.

Hvordan dette ansvaret skal ivaretas, kan gjøres på ulike måter. Biskopens tilsyn skjer ved visitaser, hyrdebrev, inspirasjon, oppmuntring, omsorg, rettleiding, rådgivning, forkynnelse og undervisning, men også ved tilrettevisning, formaning for å overbevise personer og organer ut fra Skriften at en evt. ikke lærer eller lever i samsvar med kirkens bekjennelse og ordninger.

Fra en side sette er alle kristne pålagt et ansvar med å oppmuntre og rettlede hverandre. Og på den andre siden, jo mer tilsynet preges av kontroll og ettersyn, jo mer eksplisitt er det i vår kirkeordning lagt til biskopen. Spørsmålet er ofte hvordan dette tilsynet, denne kontrollen i praksis skal utformes og ivaretas, hva det skal føres tilsyn med og hvilke virkemidler en har. Ut fra dagens ordning kan en spørre: er det ordningene, bestemmelsene som bør endres eller som det er noe galt med eller er det biskopenes tilsynsadferd som det er noe galt med? Når slike spørsmål er nærmere klarlagt, kan en vurdere behovet og grunnlaget for å etablere alternative tilsynsordninger.

I denne sammenheng kommer spørsmålet om virkemidler inn, jf. § 1 om "å gi bindende pålegg" for å bevare den apostoliske tro og kirkens enhet. Tilsynet er omfattende, men rettslig sett er tilsynsmyndigheten positivt avgrenset og biskopen har få sanksjonsmuligheter.

Et viktig område her er etter Kirkerådets mening biskopens myndighet til å utstede **kallsbrev/ tjenestebrev/kollas** eller på bakgrunn av ordinasjonssamtale/ordinasjonsløyve "nekte" kollas. En slik ordning vil kunne uthules dersom tilsettingsorganet/arbeidsgiveren gjennom arbeidsgivers styringsrett ikke tar det nødvendige hensyn til denne grunnleggende ordning for å inneha en kirkelig tjeneste.

Utøvelsen av biskopens tilsynsmyndighet henger videre nært sammen med utøvelsen av **arbeidsgivermyndigheten**. Grensen for når biskopen opptrer som arbeidsgiver og når biskopen opptrer som tilsynsmyndighet kan være vanskelig å trekke, siden biskopen opptrer i begge rollene mer eller mindre samtidig. Overfor andre som biskopen ikke har noe arbeidsgiveransvar for, vil tilsynets rolle kunne skape konflikt i forhold til andre arbeidsgivere i aktuelle saker. Dette gjelder både tilsyn med kirkens lære og tilsyn med kirkens ordninger. Biskopen kan påpeke at et organ eller en person ikke følger kirkens ordninger, men det vil være arbeidsgiveren som må følge dette opp i form av pålegg el. lign.

Utredningen har sagt en god del om dette (tilsynsbegrepet, og tilsynsrollen i forhold til arbeidsgiverrollen), men det synes fortsatt å være behov for å tydeliggjøre og synliggjøre dette skillet noe skarpere og noe mer entydig, bl.a. for å unngå unødvendige konflikter.

I denne sammenheng kan det også være grunn til å vurdere nærmere forholdet mellom biskopens rolle som **sjelesørger** for prestene og biskopens rolle som arbeidsgiver og tilsynsmyndighet. Utvalget "betone[r] at både biskopens tilsynsansvar og biskopens arbeidsgiveransvar tilsier at biskopen ikke kan være sjelesørger for dem som omfattes av dette" (s.20). Dette står en i viss kontrast til det som uttales på s. 8 om at sjelesorg er et vesentlig grunnelement i biskopens tjeneste. Det er grunn til å se nærmere på forholdet mellom biskopen som arbeidsgiver og som sjelesørger.

På bakgrunn av en gjennomgang av utredninger og betenkninger, og en beskrivelse av tilsynsbegrepet, vurderes aktuelle alternative tilsynsmodeller. Utvalget vurderer løsninger "som kan bidra til å leve med uenighet, selv om forholdet mellom biskop eller biskopene på teologisk grunnlag er anstrengt" (s.36).

Tilsynsfraskrivelse

Kirkerådet er enig i at tilsynsfraskrivelse/ tilsynsfrasingelse er en prinsipiell umulighet (4.1.6). "Ingen som er ordinert til tjeneste i kirken kan unndra seg tilsyn" (4.1.3). Den aktuelle problemstillingen er imidlertid om en kan unndra seg tilsyn fra en konkret biskop pga. manglende tillit?

Utvalget anser at "en naturlig konsekvens for en medarbeider som ikke lenger har tillit til sin biskop, vil normalt være å søke stilling i et annet bispedømme[...] eller i ytterste fall føre til at presten slutter i tjenesten" (s.34). Men for å unngå disse konsekvensene som de eneste mulige, vurderes mulighetene for å etablere alternative ordninger. Kirkerådet vil sterkt støtte dette.

Tilsynets aksept av protest

Kirkerådet støtter konklusjonen i 4.2.6 vedrørende tilsynets aksept av protest. "Det må utvises betydelig grad av romslighet fra biskopens side i saker der prest, kirkelige medarbeidere eller råd gir uttrykk for grunnleggende uenighet med biskopen". Selv om en er uenig med biskopen og enda til protesterer med hjemmel i CA 28 mot hva biskopen lærer, er det ikke anledning til å nekte biskopen å utøve sitt tilsynsansvar for øvrig.

Kjørereglene

Kirkerådet kan gi sin tilslutning til at "kjørereglene" fortsatt bør følges og være retningsgivende for å komme frem til en praktisk og pragmatisk løsning i en vanskelig situasjon på et avgrenset område", men at disse ikke må være

til hinder for at biskopen kan utøve sitt pastorale tilsyn (4.3.5). Etter Kirkerådets mening er det bedre med kjøreregler på vanskelige områder, som har vært drøftet og hvor man i fellesskap innen visse rammer har funnet frem til hvordan man skal forholde seg i gitte situasjoner, enn uklarhet og vegring som lett skaper konflikter og unødvendige motsetninger. Presteforeningens kjøreregler knyttet til kvinnelig prestedtjeneste bør derfor opprettholdes.

Delegasjon i tilsynslinjen

Når det gjelder delegasjon i tilsynslinjen, hevder utvalget at det ikke er noen teologiske hindringer for at kirken kan fastsette at ulike pastorale tilsynsoppgaver ivaretas av andre enn biskopen (s.41). Utvalget anser at "innenfor biskopens tilsynsansvar kan tilsynsoppgaver delegeres, dersom det ikke fremgår at biskopen selv må utøve den aktuelle tilsynsoppgave..... Således vil ikke bare domprost og prost være aktuelle å delegere oppgaver til, men også ansatte ved bispedømmekontoret" (3.1.5).

Etter Kirkerådets mening vil dette kunne skape uklarhet både mht. hva tilsynet er, hvem som skal ivareta tilsynet – og hvor langt man bør gå i å delegere, intern og/eller eksternt. Kirkerådet har nylig avgitt noen merknader til Oslo biskop om dette, der dette problematiseres, og hvor en etterlyser en nærmere gjennomgang av omfanget av og grensene for delegering. Særlig vil det kunne bli problematisk dersom biskopene delegerer ansvaret til ulike organer i "linjen" og andre primært til ansatte ved bispedømmekontoret. Dersom myndigheten ligger til biskopen som organ, vil delegasjon være mulig, men dersom dette forstås slik at myndigheten er lagt til biskopen personlig, vil delegasjon være mer problematisk. Dette må drøftes nærmere.

Utvalget skriver at prostene som biskopens medhjelpere og nærmeste medarbeidere "har del i tilsynsansvaret på vegne av biskopen. Sokneprestene vil også måtte regnes med i denne linjen" (s.42). "Utvalget legger til grunn at biskopen kan delegere tilsynsoppgaver i utstrakt grad i tilsynslinjen, likevel med visse skranker for delegasjon" (s.43). Dette vil etter utvalgets mening kunne bidra til at tilsynet kan utøves mer dynamisk. Utvalgets konklusjon er at "utvalget vil anbefale at biskopene i større grad enn tilfellet er i dag tar i bruk delegasjon i utøvelsen av tilsynet...og vil anbefale en utstrakt bruk av tilsynslinjen" (4.4.5).

Kirkerådet er opptatt av at tilsynet kan bli ivaretatt på en hensiktsmessig og dynamisk måte i praksis og at en bør finne ordninger som kan lette arbeidet for biskopen. Det er viktig at Bispemøtet arbeider videre med dette for å finne frem til en best mulig omforent løsning.

Assisterende biskop

Utvalget drøfter også ordningen med assisterende biskop bl.a. ut fra erfaringer i Sverige og England, og peker i tilfelle på behovet for klare retningslinjer mht i hvilket omfang og på hvilke områder den assisterende biskop skal ivareta tilsynsoppgaver. Bakgrunnen for et slikt ønske er bl.a. behovet for en styrket tilsynstjeneste (s.46) og en avlastning av biskopens oppgaver. En kan ikke se at utvalget anbefaler en slik løsning, men nevner at en slik løsning forutsetter at stillingen rent administrativt blir knyttet til biskopen og at den assisterende biskopen arbeider på delegert fullmakt.

Kirkerådet er delt i dette spørsmålet. Et mindretall (4) støtter utvalgets anbefaling. Flertallet i Kirkerådet anser at ordningen med assisterende biskop bør følges videre opp. Det kan argumenteres både praktisk og prinsipielt for en slik ordning. Praktisk kan den virke avlastende med tanke på biskopens mange gjøremål. Prinsipielt kan den motvirke kirkelige belastninger med bakgrunn i dyptgående teologiske motsetninger.

Tilsyn utenfor tilsynsområdet, "flying bishop".

Utvalget drøfter spørsmålet om tilsyn utenfor tilsynsområdet, "flying bishop". Overskriften er forvirrende. En "flying bishop" er uten noe egentlig tilsynsområde, men virker – etter nærmere bestemmelse – "all over".

Utvalget peker på en rekke betenkeligheter med en slik ordning og sier at "det vil være vanskelig å komme frem til ordninger som kan overskue alle konsekvensene av en slik ordning, og har derfor valgt ikke å belyse det ytterligere" (s.49).

Kirkerådet finner at dette er en for avventende holdning, og ber Bispemøtet belyse denne modell nærmere, eventuelt som et alternativ til assisterende bispetjeneste.

Soknebånd

Utvalget ble også bedt om å vurdere om det var grunnlag for å opprettholde de stramme soknebånd som vi har i Den norske kirke. Utvalget peker på den åpning som i dag ligger i kirkeloven § 4, der biskopen i særlige tilfeller kan gi tillatelse etter søknad fra menighetsrådet til at et medlem kan gis stemmerett i et annet sokn enn der en er bosatt. Til nå har dette vært gitt en gjennomgående restriktiv behandling.

Utvalget anbefaler at bestemmelsen om tilhørighet til det geografiske sokn mykes opp gjennom endringer i kirkeloven § 4, og at det ikke bør knyttes omfattende betingelser til en søknad for å få denne innvilget (5.1.5). Utvalget peker på at dette særlig gjelder i de store byene, der mange mennesker

benytter seg av kirkelige tjenester i andre menigheter enn der de bosatt, og at det ofte handler om å føle seg hjemme, mer enn om teologisk uenighet.

Kirkerådet forutsetter at Bispemøtet, men også Stat-kirke-utvalget, vil gå grundig inn på de mer praktiske sidene av spørsmålet om soknebånd. For egen del vil Kirkerådet allerede nå signalisere at man stiller seg åpen også for en slik mulighet i Den norske kirke, jf. den danske kirkes såkalte "frihetslovgivning".

Valgmenigheter

Utvalget har i forlengelsen av dette også sett nærmere på om det bør kunne etableres valgmenigheter utenom soknestrukturen. Spørsmålet er blitt aktuelt, da enkelte biskoper allerede har åpnet for at forsamlinger til en viss grad fremtrer som valgmenigheter, selv om de ikke er å betrakte som katedralmenigheter og ikke er etablert med egne menighetsråd osv. Også innenfor Den norske kirke er det i enkelte storbyer satt i gang arbeid med å etablere kirker med ulikt særpreg og profil innen ett eller flere prestegjeld, og slik at medlemmene kan velge hvilket sokn/kirke de vil tilhøre.

En oppmykning av soknestrukturen med etablering av valgmenigheter, kan skje gjennom en tilføyelse i kirkeloven § 2 siste ledd. Etter Kirkerådets mening bør kravet være at minst 50 medlemmer ønsker å danne en valgmenighet. Utvalget foreslår 100. Det er vanskelig å finne tungtveiende grunner for at dette tallmessig skal være dobbelt så vanskelig å etablere hos oss som i Danmark. Nærmere enkeltheter forutsettes det at Stat-kirke-utvalget vil komme tilbake til.

Utvalget karakteriserer en ordning med valgmenigheter som "uryddig". Kirkerådet vurderer det slik at det i enkelte tilfeller kan vise seg å være nødvendig, om målet skal være å bevare så mange som mulig av kirkens nåværende medlemmer i Den norske kirke. Tilsynet bør primært ivaretas i linjen, men ikke nødvendigvis.

Løsning av stiftsbånd

Utvalgets flertall finner ikke å kunne anbefale en ordning med løsning av stiftsbånd, som innebærer at en menighet og prest i fellesskap anmoder om å bli overført til en annen biskop i et annet bispedømme, dersom menighetsmøtet med $\frac{3}{4}$ flertall fatter vedtak om dette, slik ordningen er i Danmark (5.3.2). Utvalget er kritisk til å etablere ordninger som vil innebære at en biskop fra et annet bispedømme skal kunne utøve tilsyn utenfor sitt tilsynsområde.

Kirkerådet er enig i utvalgets konklusjon.