

Biskopens tilsynsmyndighet og forholdet til arbeidsgiveransvaret



SVEIN CHR. M. HAMMERSTRØM
JURIST
sh983@kirken.no



ELDRID EIDE RØYNEBERG
PERSONALSJEF,
OSLO BISPEDØMME
ee422@kirken.no

1. Innledning

Biskopens *tilsyn* er et innarbeidet begrep i Den norske kirke. Det er imidlertid ulike syn på hva som ligger i tilsynet, og hvordan myndigheten skal utøves.¹

Tilsynsbegrepet blir brukt i flere betydninger.² På den ene siden brukes det som en samlebetegnelse på alle oppgaver og funksjoner som ligger til biskopens *tjeneste* eller som en betegnelse på *profilen* på disse oppgavene. På den andre siden brukes tilsyn mer spesifikt om de oppgaver og den *myndighet* som beskrives i tjenesteordning for biskoper § 1.³

I 2016 vedtok Kirkemøtet at biskopens tilsynsfunksjon skal videreutvikles og tydeliggjøres (KM 08/16).⁴ Biskopens tilsynsfunksjon forblir dermed en del av fremtidig kirkeordning. Men hva ligger i de oppgaver og den funksjon som tjenesteordningen for biskoper betegner som tilsyn?

Er tilsynet kun læremessig, slik at det utelukkende dreier seg om et overordnet ansvar for kirkens lære, forkynnelsen og forvaltningen av ord og sakrament? Eller er det riktigere å si at tilsynet i sin kjerne er læremessig, men at det også handler om kirkelig ledelse i en videre forstand? Hvilken myndighet innebærer tilsynet overfor kirkelig ansatte som ikke hører inn under biskopens arbeidsgivermyndighet? Og hvordan er myndighetsfordelingen mellom biskopen og prosten, med hensyn til både tilsynet og arbeidsgiveransvaret?

Vi skal i denne artikkelen behandle tilsynet i et

organisatorisk og juridisk perspektiv ut fra gjeldende kirkeordning. Formålet er for det første å bidra til en klargjøring av hva som ligger i dagens ordninger. For det andre ønsker vi å bidra til en saklig debatt om hva som kan tydeliggjøres i fremtidig kirkeordning. Klarhet i dette er etter vårt syn nødvendig før Kirkemøtet kan ta stilling til hvordan tilsyn og arbeidsgiveransvar bør organiseres. For oversikt over historiske utviklingstrekk og teologiske begrunnelser for tilsynstjenesten viser vi til Bispemøtet sak 8/16.⁵

2. Tilsynet

2.1 Begrep og ulike ordninger for tilsyn

Vi skal først se på hva som i alminnelighet menes med "tilsyn". Tilsyn som ordning er ikke en konstruksjon kirken er alene om. Det er likevel riktig å si at den kirkelige ordbruken har en til dels egen betydning.⁶

Tilsyn i alminnelig språklig forstand peker mot å kontrollere etterlevelsen av bestemte normer, verdier, beslutninger eller mål.⁷ Ulike modeller for tilsyn finnes på tvers av samfunnet.⁸ Noen utvalgte eksempler på dette er styrets lovbestemte tilsyn med forvaltningen og daglig ledelse i aksjeselskaper,⁹ revisorens tilsynsfunksjon overfor virksomhetens økonomiske forvaltning og Sivilombudsmannen som fører tilsyn med offentlig forvaltning. I tillegg kan vi nevne Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Konkurransetilsynet og Mattilsynet som kjente tilsynsinstanter i samfunnet. Disse ordningene for tilsyn er orga-

nisert forskjellig, men har til felles at de skal bidra til å sikre at viktige anliggender innen sine felt blir ivaretatt. Ut fra eksemplet om styrets tilsyn med daglig ledelse i aksjeselskaper ser vi at tilsyn i alminnelig forstand ikke trenger å være ensbetydende med kontroll eller ettersyn, men også kan gi uttrykk for ledelse.

Etter Den norske kirkes ordninger har biskopene en særskilt oppgave med å føre tilsyn med kirkens tjenester og virksomhet på vegne av fellesskapet. Bispemøtet skriver følgende om tilsynsbegrepet:

"Tilsynet uttrykker at kirken som et større fellesskap ser til (gr. episkopé) kirken som et lokalt fellesskap i den hensikt å bevare og styrke den apostoliske tro og utvikle kirkens sendelse eller misjon til og i verden."¹⁰

Dette kirkelige tilsyn er gjerne betegnet å henge grunnleggende sammen med ledelse av den kristne menighet.¹¹ Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan tilsynet er regulert.

2.2 Innholdet i biskopens tilsynsansvar

Tilsynsfunksjonen er i gjeldende kirkeordning beskrevet i tjenesteordning for biskoper. Den overordnede beskrivelsen finner vi i § 1 første ledd. Her heter det:

"Biskopen skal gjennom forkynnelse og sakramentsforvaltning ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke og rettlede og oppmuntre bispedømmets menigheter, kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere."

Det beskrives et tredelt tilsynsansvar:

- Biskopene har et særskilt ansvar for å "ta vare på" læren etter Guds ord og kirkens bekjennelse. I denne sammenheng er blant annet bekjennesskriftenes intensjon nettopp å "ta vare på" evangeliet og beskytte det mot forfalskning.¹²
- Biskopene har videre en særskilt oppgave med å "fremme og bevare enheten" i Guds kirke. Ansvar for ivaretagelse av tro og tjeneste gjennom tider og generasjoner vil naturlig nok kunne gi opphav til både indre og ytre meningsbrytninger. Dette vil også kunne komme i et spenningsforhold til ansvaret

med å beskytte og ta vare på læren etter Guds ord og kirkens bekjennelse.

- Biskopene skal "rettlede og oppmuntre" menighetene, kirkelige ansatte og øvrige medarbeidere. Å rettlede følger som et naturlig utslag av de to øvrige forpliktelsene om å ta vare på læren og å fremme og bevare enheten. Å oppmuntre kan innebære å formidle kraft og glede inn i tjenesten ved å se, bekreft og anerkjenne.

I tjenesteordningen § 1 beskrives dette som et "tilsynsansvar". Myndigheten har på denne bakgrunn karakter av både rett og plikt. Det er et ansvar som etter vår kirkes ordning spesielt er betrodd hver enkelt biskop å forvalte. Tilsynet utøves enkeltvis som biskop i hvert bispedømme, og samlet gjennom bispemøtets utøvelse av tilsynsansvaret.¹³

Den enkelte biskop utfører tilsyn blant annet gjennom:

- Visitas av menigheter, organisasjoner og institusjoner.¹⁴
- Tilsynssamlinger med ordinerte og vigslede medarbeidere.
- Enkeltsamtaler med kirkelige medarbeidere.

I utgangspunktet er ikke biskopene forpliktet som et kollegium etter tjenesteordningens ordlyd. På grunnlag av den enkeltes tilsynsfunksjon og ansvaret med å se til "enheten i Guds kirke" er det likevel naturlig at biskopene trer sammen i fellesskap for drøfting, erfaringsutveksling og mulighet for å samordne tilsynet. For å ivareta slike behov samles biskopene kollegialt i bispemøtet normalt tre til fire ganger hvert år.¹⁵ Det gir også mulighet til å kunne ta stilling til lærespørsmål i fellesskap¹⁶ og avgi uttalelser som kollegium.¹⁷

2.3 Innholdet i det tjenstlige tilsyn overfor den enkelte

Biskopen har i utgangspunktet tilsyn med alle "kirkelig tilsatte og øvrige medarbeidere"; jfr. § 1 første ledd. Tjenesteordningens annet ledd vektlegger imidlertid særskilt biskopenes tilsyn med prester og andre som er vigslet til tjeneste:¹⁸

"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 vigslat til tjeneste i kirken virker og lever i samsvar med vigslingens formaning og løfte.”

Ordlyden i denne bestemmelsen synes særlig å gi uttrykk for krav til rollebevissthet. Oppgaver og funksjoner utøves for det første på vegne av et fellesskap og innenfor dets rammer; jfr. *”vår kirkes bekjennelse og ordninger”*. For det andre gir kirkeordningen anvisning på flere tjenester, oppgaver og ulike ansvarsområder. Følgelig er det nødvendig å se egen tjeneste som del av en helhet for at relasjoner og nødvendig samarbeid skal kunne fungere godt. Dette kommer også til uttrykk når de forskjellige tjenesteordninger leses i sammenheng.

Bestemmelsen viser videre til krav om oppmerksomhet på forholdet mellom tjenesten og egen livsførsel; jfr. *”og selv lever i overensstemmelse med den kristne tro”*. Formuleringen *”og at også andre”* er viktig for å understreke at plikten til å virke og leve i samsvar med formaning og løfte både gjelder prester og andre som er vigslat til tjeneste.

Personer som er *”vigslat til tjeneste”* har avgitt løfte etter opplest formaning. Etter løfteavleggelsen følger håndspåleggelse og bønn.¹⁹ For prester omtales ofte vigsling til tjeneste som *ordinasjon*.²⁰ Innholdet i formaning og løftet bidrar til å kaste lys over grunnlaget for biskopens tilsyn med vigslede tjenester. Det tekstlige innhold er tilpasset den enkelte tjeneste og varierer i innhold og omfang. Som eksempel gjengir vi formaning som benyttes ved ordinasjon til prestatjeneste:

”B: Du har hørt Guds ord om tjenesten, dens krav og dens løfter, hvor rik den er på herlighet, og hvor nødvendig den er for Guds kirke på jorden. Når Herren nå betror deg prestatjenesten i vår kirke, pålegger og formaner jeg deg

- *at du forkynner Guds ord klart og rent, som det er gitt oss i Den hellige skrift, og som vår kirke vitner om i sin bekjennelse, og forvalter de hellige sakramenter etter Kristi innstiftelse og vår kirkes orden,*
- *at du i sjesorg og skriftemål drar omsorg for hvert enkelt menneske og bærer den fram for Gud i bønn og påkallelse med takk,*
- *at du trofast veileder og formaner til sann omvendelse, levende tro på Kristus og et hellig liv i kjærlighet til Gud og nesten,*

- *at du også selv av hjertet legger vinn på å leve etter Guds ord, og i studium og bønn trenger dypere inn i de hellige skrifter og den kristne tros sannheter.*

B spør hver enkelt ordinand:

(Navnet nevnes), lover du for Guds åsyn og i denne menighets nærvær at du vil gjøre dette med troskap, ved den nåde Gud vil gi deg?

Ordinanden: Ja.

B: Så gi meg hånden på det.”²¹

I sin artikkel om ansvar og ledelse i Den norske kirke fra 2014 skriver biskop emeritus Aarflot følgende i relasjon til formaning og løfte:

”Gjennom disse formuleringer forplikter biskopen ikke bare den nye medarbeider i kirken, men også seg selv i sitt tilsynsembete, heter det. Biskopen mottar disse erklæringer som representant for kirkesamfunnet. I dette ligger også et ansvar for biskopen til å følge opp disse forpliktelsene på kirkesamfunnets vegne.”²²

På denne bakgrunn har biskopen ansvar for å se til at ordinerte og vigslede medarbeidere virker og lever i samsvar med formaninger og løfter som er inngått i disse tjenestene.

Oppfølging ut fra tilsynsansvaret kan for eksempel gjøre seg utslag i råd og oppmuntring, klarlegging av rolleforventninger og plikter i tjenesten, tilrettevisning eller bindende pålegg; jfr. tjenesteordningen § 1:

”For å ivareta dette tilsynsansvar kan biskopen gi råd, og veiledning, og også gi bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelig tilsattes tjenesteutøvelse.”

En nærmere drøftelse av hva som ligger i kompetansen til å gi bindende pålegg, kommer vi tilbake til under behandlingen av biskopens instruksjonsmyndighet; se pkt. 3.6 og 3.7.

2.4 Innholdet i det rådmessige tilsyn

I tredje ledd spesifiserer tjenesteordning for biskoper § 1 det rådmessige tilsyn:

”Biskopen fører tilsyn med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i lojalitet med den evangelisk-lutherske lære.”

Det er en naturlig forutsetning at rådenes beslutninger og virksomhet skal støtte opp under den evangelisk-lutherske tro og lære. Bestem-

melsen slår fast at rådene ikke er unndratt biskopens tilsynsmyndighet i denne sammenheng. Biskopen kan imidlertid ikke gi bindende pålegg overfor rådene i kraft av tilsynet med mindre det er særskilt hjemlet. Per-Otto Gullaksen har beskrevet dette slik:

*"Biskopen har også et tilsynsansvar i forhold til de kirkelige råds bekjennelseslojalitet, men kan ikke gi disse organene bindende pålegg uten i de tilfeller der dette er særskilt hjemlet ..."*²³

En slik adgang til å gi bindende pålegg er særskilt hjemlet når det gjelder tilsyn med bruk og utlån av kirker; se pkt. 2.5.

Tilsynet med rådenes virksomhet skjer særlig gjennom biskopens visitaser i menighetene.²⁴ Her vil alle de tre ansvarsområdene for tilsynet tre inn: Å ta vare på læren, bevare enheten og rettlede og oppmuntre medarbeidere. Visitasrapporten uttrykker gjerne biskopens samlede inntrykk i form av oppmuntringer, råd og eventuelle formaninger.²⁵

I tillegg til visitaser, kan biskopen ta selvstendig initiativ overfor rådene i saker hvor biskopen vurderer et behov for det, for eksempel for å tydeliggjøre synspunkter, gi rettleiding, råd eller støtte.²⁶

I bispedømmerådet er biskopen fast medlem og vil på den måte ha grunnlag for aktiv deltakelse og påvirkning av rådets virke og beslutninger.²⁷ Når det gjelder menighetsrådsmøter²⁸ og fellestrådsmøter²⁹ i bispedømmet, følger det også av egne bestemmelser at biskopen har adgang til å ta del i møtene uavhengig av egen menighetstilhørighet og stemmerett. I relasjon til menighetsrådet kan det nevnes at biskopen allerede har tjenstlig tilsyn med soknepresten som rådsmedlem og kan reagere dersom det for eksempel skulle bli fremsatt klage på prestens deltakelse i rådet.³⁰ Etter reglene om menighetsrådets sammensetning bestemmer biskopen også om en annen prest i prostiet enn soknepresten skal være medlem av menighetsrådet, og hvordan prestene skal være varamedlemmer for hverandre.³¹

2.5 Forvaltningsoppgaver og andre bestemmelser som støtter opp om tilsynsrollen

En rekke bestemmelser i kirkeordningen og i tjenesteordning for biskoper innebærer reguleringer som støtter opp om tilsynsrollen, eller som kan betraktes som forvaltningsmessige utslag av biskopens tilsynsfunksjon.

Et sentralt eksempel er tjenesteordning for biskoper § 27 som fastslår at biskopen av eget tiltak kan ta opp saker som gjelder forhold innen bispedømmet, Den norske kirke eller samfunnet ellers. Bestemmelsen understøtter spesielt den autonomi bisperollen forutsetter som tilsynsmyndighet.

Et annet praktisk eksempel er tjenesteordning for biskoper § 5 annet ledd som bestemmer at biskopen *"fører tilsyn med bruk av kirkene og avgjør klager på bruk og utlån av kirkene etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet."*^{32 33} Biskopen forestår også vigsling av kirker og kan gi tillatelse til at forsamlingslokaler tjener som kirkelokaler og at lokaler i institusjoner innvies til kirkelig bruk; jfr. § 13.

3. Forholdet mellom tilsynet og arbeidsgiveransvaret

3.1 Innledende betraktninger

Ved at biskopen både har tilsynsmyndighet og arbeidsgiveransvar for prestene, har det på dette området ikke vært nødvendig å foreta prinsipielle avklaringer. Samtidig har dette etter vårt skjønn bidratt til en uklarhet i hvor langt tilsynsmyndigheten strekker seg, og hva tilsynet innebærer sammenliknet med arbeidsgiveransvaret og arbeidsgivers styringsrett. Dette kan nok også ha tilskyndet en viss tilbakeholdenhet med å ta i bruk tilsynet overfor kirkelig ansatte hvor biskopen ikke har arbeidsgiveransvar. Vårt formål i det videre er derfor å bidra til større klarhet i relasjonen mellom tilsynet og arbeidsgiveransvaret.

3.2 Biskopen og bispedømmerådets ulike arbeidsgiverfunksjoner

Etter kirkeordningen er de ulike arbeidsgiverfunksjoner for prestene i Den norske kirke delt mellom biskopen og bispedømmerådet. Arbeidsgivermyndigheten er fordelt slik at arbeidsgiver-

funksjoner som ikke uttrykkelig er lagt til bispedømmerådet, forvaltes av biskopen som øverste leder av prestedtjenesten.³⁴

Hovedregelen er at bispedømmerådet har ansvar for ansettelser på bakgrunn av utlysning og innstilling.³⁵ Unntak er forenklede tilsettingsprosesser³⁶ og visse omrokkeringer som ikke anses som nyttilsetninger.³⁷ Etter tiltredelse forvalter biskopen arbeidsgiveransvaret som øverste leder av prestedtjenesten i bispedømmet; jfr. tjenesteordning for biskoper § 2. Ved eventuell oppsigelse er bispedømmerådet oppsigelsesmyndighet.³⁸

Forenklet kan bispedømmerådet etter personalreglementet for prester i Den norske kirke § 1 forstås som tilsettings- og oppsigelsesmyndighet, mens biskopen kan beskrives som den utøvende arbeidsgiver under arbeidsforholdets gang; jfr. tjenesteordning for biskoper § 2. I relasjon til arbeidsgiveransvaret er bispedømmerådet tillagt tilsettingsmyndighet, avskjeds- og oppsigelsesmyndighet (disiplinærmyndighet), lønnsansvar og den myndighet som følger av budsjettfullmakten.³⁹ Bispedømmerådet gir dermed de nødvendige økonomiske rammer for prestedtjenesten, mens biskop ivaretar arbeidsgivers styringsrett som prostenes overordnede og som øverste leder av prestedtjenesten.

3.3 Biskopens arbeidsgivermyndighet og forholdet til prostene

Etter tjenesteordning for proster⁴⁰ følger det at prostene utøver arbeidsgivers styringsrett over prestene i prostiet; jfr. §§ 1 og 4. Fra tid til annen ser vi at dette forstås som at prostene har en eksklusiv og avskjærende kompetanse i relasjon til biskop. Bestemmelsen må imidlertid leses i sammenheng med tjenesteordning for biskoper § 2 hvor biskop som øverste leder av prestedtjenesten er gitt myndighet til å kunne instruere prostene i deres ledelse.

Departementet har utførlig beskrevet dette slik i rundskriv V-5B/2007:⁴¹

"I kraft av blant annet § 4 i egen tjenesteordning ivaretar prosten arbeidsgivers styringsrett overfor prestene i prostiet, og prosten har biskopen som sin overordnede. Prostens ansvar ligger innenfor rammen av biskopens overordnede lederansvar for prestedtjenesten i bispedømmet. Prosten må derfor under ut-

øvelsen av arbeidsgiveransvaret alltid rette seg etter instruksjoner som biskopen måtte gi, både generelt og i enkeltsaker. Selv om tjenesteordningen for proster § 4 sier at prosten "ivaretar arbeidsgivers styringsrett overfor prestene i prostiet", vil departementet altså understreke at biskopen er prostenes overordnede og prinsipielt har arbeidsgivers styringsrett over prestedtjenesten i bispedømmet ..."

Ved at biskopen har overordnet beslutningsmyndighet, kan regionale føringer og samordnende beslutninger effektueres. Slik kan også påklagede beslutninger stadfestes eller omgjøres i enkeltsaker.

3.4 Delegasjon av biskopens arbeidsgivermyndighet

Tjenesteordning for biskoper § 2 fastsetter særskilt at biskopens arbeidsgivermyndighet kan delegeres til stiftsdirektør som daglig leder. Stiftsdirektør kan delegerer denne myndigheten videre til sine avdelingsledere. Rundskrivet fastslår følgende:

"Utgangspunktet for biskopens adgang til å delegerer sin myndighet er at det må foreligge en positiv hjemmel for delegasjon. En må likevel skille mellom ekstern og intern delegasjon. Intern delegasjon vil si at myndighet delegeres innenfor samme organ, og hovedregelen er at for eksempel biskopen kan delegerer internt så lenge saksbehandlingen er forsvarlig."

At myndighet er delegert, er ikke det samme som at grunnlaget for godt samspill er borte. En mer tilpasset og hensiktsmessig oppgavefordeling er nettopp ofte begrunnelsen for delegasjon. I tilfeller hvor beslutningsmyndigheten som utgangspunkt er delegert stiftsdirektør og videre i stab, er det etter vår erfaring nokså klart når saken eller beslutningens art likevel er av en slik karakter at biskop vil ønske å bli konferert.⁴²

Med bakgrunn i delegasjonsadgangen etter tjenesteordningen § 2 om arbeidsgivermyndigheten, vil biskopene kunne ha ulike tilnærminger til utøvelsen av myndigheten. Dette åpner for tilpasninger fra bispedømme til bispedømme, alt etter regionale ønsker, behov og muligheter for delegasjon.

3.5 Tilsynet og rasjonell oppgavefordeling

Når det gjelder biskopens tilsynsmyndighet – med hovedforankring i tjenesteordningen § 1 – er utgangspunktet at det ikke er åpnet for delegasjon. Departementet vurderer dette i sitt rundskriv fra 2007 slik:

”Det styrende hensynet for utforming av delegasjonshjemlene har vært at bestemmelser som beskriver biskopens tilsynsmyndighet, ikke åpnes for delegasjon til prostene. Dermed vil delegasjonshjemlene som er vedtatt, også kunne bidra til å klargjøre forholdet mellom på den ene siden tilsynsansvar og på den andre siden arbeidsgiveransvar og øvrige forvaltningsoppgaver.”

Etter tjenesteordningens ordlyd er altså den formelle regelen at tilsynsfunksjonen utøves av biskopen personlig. Dette avskjærer imidlertid ikke at saksforberedende oppgaver under tilsynet, eller for eksempel gjennomføring av beslutninger på bakgrunn av tilsynet, kan settes til andre enn biskopen personlig ut fra hensynet til rasjonell oppgavefordeling eller andre grunner. Departementet uttaler i det nevnte rundskriv følgende:

”Å delegere betyr at en utrunder andre med myndighet som en selv har. Vi snakker bare om delegasjon når det andre organet får myndighet til å treffe avgjørelser, ikke når det blir lagt saksforberedende oppgaver eller oppgaver som dreier seg om å gjennomføre et vedtak som er truffet, til et annet organ.”

På denne bakgrunn kan tilsynet utøves i et rasjonelt samspill med for eksempel prostene og biskopens stab.

På dette området kan det trekkes enkelte paralleller til reglene for Sivilombudsmannens tilsyn med offentlig sektor. Ved tilsyn heter det at ombudsmannen etter nødvendig saksforberedelse som hovedregel skal ta stilling til sakene personlig.⁴³ Det sikrer ombudet personlig innflytelse og overblikk i utøvelsen av tilsynet. Samtidig ivaretas saksforberedelse og øvrig saksbehandling normalt av ombudets rådgivere og saksbehandlere på ulike fagområder, på Sivilombudsmannens vegne.

3.6 Biskopens instruksjonsmyndighet overfor den enkelte

Utover å kunne gi råd og veiledning er biskopen i kraft av tilsynsmyndigheten også gitt myndighet til å kunne instruere prester og andre kirkelige tilsatte innenfor rammen av tjenesteordning for biskoper § 1. Biskopens bindende beslutninger overfor en arbeidstaker vil på samme tid kunne innebære direkte eller indirekte føringer for vedkommende arbeidsgiver, arbeidsleder og andre. I denne sammenheng er de ulike arbeidsgivere og arbeidsgiverlinjer gjennom kirkens indre ordning forutsatt å respektere biskopens myndighet.

Arbeidsgruppen oppnevnt av Kirkerådet i 1986 ”Embete og råd” har beskrevet følgene av denne myndigheten slik:

”... både tilsyn og arbeidsgiveransvaret avleder instruksjonsmyndighet.”⁴⁴

At tilsynsfunksjonen avleder instruksjonsmyndighet kommer klart uttrykk i beskrivelsen om at biskopen kan gi bindende pålegg:

”For å ivareta dette tilsynsansvar kan biskopen gi råd, og veiledning, og også gi bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelig tilsattes tjenesteutøvelse.”

I denne relasjon skriver Gullaksen blant annet følgende om forholdet mellom arbeidsgiverfunksjoner og biskopens tilsynsmyndighet i sin artikkel inntatt i boken Reform og embete fra 1993:

”Ved en slik sontring er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at tilsynet som rettslig forpliktende forhold i det vesentlige er basert på tilsetningsforholdet og i hovedsak utøves innenfor de juridiske rammer som arbeidsgiverforholdet definerer.”⁴⁵

Ettersom bindende pålegg innebærer forpliktende føringer for arbeidstakers tjenesteforhold, vil biskopens instruksjonsmyndighet ha arbeidsrettslige begrensninger. En rekke sider ved reguleringen av arbeidsforhold har uforutsigelig karakter. For eksempel følger det av arbeidsmiljøloven § 1–9 at loven ikke kan fravikes ved at den ansatte får dårligere arbeidsvilkår enn lovens bestemmelser gir, med mindre bestemmelsene selv åpner for det. Den norske kirke er også som helhet bundet av de tariffavtaler som er inngått.⁴⁶

Biskopen kan på denne bakgrunn for eksempel ikke beslutte endring av en arbeidstakers arbeidsoppgaver eller tjenestested i medhold av tilsynshjemmelen i større utstrekning enn den aktuelle arbeidsgiver kan etter arbeidsavtalen og kirkens ordninger. I slike tilfeller vil også vanlige saksbehandlingsregler for fremgangsmåten gjelde; jfr. eksempelvis personalreglementet for prester i Den norske kirke § 2 a med videre henvisninger.

3.7 Vilkårene for at pålegg i kraft av tilsynet skal anses bindende

Hva er så biskopens adgang til å treffe bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelig tilsattes tjenesteutøvelse?

Gullaksen beskriver dette slik:

*"Et slikt pålegg fra biskopen vil være bindende for den tilsattes tjeneste når det knytter seg nært til biskopens ansvar for "å ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og vår kirkes bekjennelse". Biskopen er ikke tillagt særskilte sanksjonsmidler i tilknytning til dette. Det vil være den arbeidsgiverinstans som er tillagt disiplinærmyndigheten i forhold til vedkommende, som eventuelt må treffe vedtak om sanksjoner dersom den tilsatte ikke retter seg etter biskopens pålegg."*⁴⁷

Det er naturlig at biskopens tilsynsmyndighet og dens virkemidler er knyttet opp mot de sider av virksomheten, som gjelder forholdet til læregrunnlaget. Dette er sider som ikke på samme måte gjenfinnes i alminnelige virksomheter, og som konstituerer Den norske kirke som et trossamfunn.⁴⁸

På denne bakgrunn kan tilsynet ikke forstås som en oppgave redusert til å bedømme om det talte ord er i overensstemmelse med Guds ord og vår kirkes bekjennelse eller ikke. Tilsynet må forstås som en operativ del av virksomheten. Menigheten skal betjenes med ord og sakrament, og evangeliets utbredelse og utfoldelse skal sikres.⁴⁹ Også derfor følger det av tjenesteordningens ordlyd at biskopen, for å "ivareta dette tilsynsansvar", kan gi råd og veiledning, og også gi bindende pålegg vedrørende presters og andre kirkelige tilsattes "tjenesteutøvelse"; jfr. pkt. 2.3 ovenfor.

For at et pålegg skal være bindende, er det et krav om tilstrekkelig nærhet mellom påleggets

begrunnelse og læremessige hensyn. Nærmeste arbeidsgiver kan på et generelt grunnlag og innenfor alminnelige saklighetskriterier løse konfliktforhold i kraft av styringsretten. Biskopen kan ut fra tilsynsansvaret gi bindende pålegg overfor tjenestene når det for eksempel er begrunnet i hensynet til menigheten, menighetslivet eller forutsetningene for et åndelig fellesskap.

Når det i litteraturen for eksempel er anført at innholdet i tilsynsansvaret "først og fremst [er] å påse at presten holder seg innenfor Kirkens læregrunnlag",⁵⁰ er dette riktignok en del av tilsynsansvaret, men ved en slik beskrivelse blir tilsynet etter vår vurdering så innsnevret at det ikke vil ha noen realiteter ved seg i praksis.

Utredningen "Myndighetsrelasjoner" fra 2001 er noe nærmere ved å fange opp bredden i dette ansvaret når det er skrevet følgende:

*"Et vilkår for slike pålegg må være at det gis for å ivareta tilsynsansvaret, med andre ord for å ta vare på læren og/eller bevare og fremme enheten i kirken."*⁵¹

Det ledelsesmessige aspektet i biskopens tilsynsansvar, som særlig kommer til uttrykk gjennom visitasreglementet, ansvaret med å bevare og fremme enheten i kirken og adgangen til å gi bindende pålegg ut fra rammene som trossamfunn, må komme tydelig frem når tilsynsansvaret utlegges. I vurderingen av når og hvordan virkemidlene bør benyttes, vil hensynene som begrunner tilsynsfunksjonen være viktige momenter å ta i betraktning.

I framtidig kirkeordning bør det ut fra det som er gjennomgått, klarere fremgå et rimelig forhold mellom tilsynsansvaret på den ene siden og rekkevidden av virkemidlene på den andre siden, herunder adgangen til å gi bindende pålegg, som i gjeldende kirkeordning er beskrevet i tjenesteordning for biskoper § 1.

4. Avsluttende betraktninger

Etter vår vurdering er det riktig å si at tilsynet i sin kjerne er læremessig, men at det også innebærer kirkelig ledelse i en bredere forstand. At tilsynet nærmest er begrenset til en kontroll med om kirkelige tjenester holder seg innenfor læregrunnlaget, mener vi blir ufullstendig. Vi

slutter oss på denne bakgrunn til Bispemøtets beskrivelse om at tilsynsbegrepet grunnleggende henger sammen med ledelse av den kristne menighet.⁵²

Kirkeordningen forutsetter at tilsynsmyndigheten uinnskrenket også gjelder overfor kirkelig ansatte som ikke hører inn under biskopens arbeidsgivermyndighet. Det vil være en tjenesteplikt å følge eventuelle pålegg fra biskop.⁵³ Ved manglende etterlevelse vil det være opp til den aktuelle arbeidsgiverinstans å følge opp forholdet.⁵⁴

Ut over det som er sagt om bindende pålegg og tilsynet med tjenestene, kan biskopen alltid ut fra tilsynsfunksjonen oppmuntre, gi råd eller anmode enhver kirkelig instans, ansatte og ledere i bispedømmet om å følge opp nærmere bestemte forhold ut fra hensynet til læren, fellesskapet og evangeliets kraft og virke; jfr. tjenesteordning for biskoper § 1. Videre kan biskopen fremsette anmodninger på et fritt grunnlag – ubundet av hva som ligger til tilsynsansvaret og ikke – ut fra biskopens rett til å ta opp saker som gjelder forhold innen bispedømmet, Den norske kirke eller samfunnet ellers; jfr. tjenesteordning § 27.

Referanser

Lover, forskrifter og kirkelige bestemmelser

- Bispemøtet (2012a). *Visitasreglement for Den norske kirke*. I Lovsamling for Den norske kirke, 10. utgave, 2017 (s. 154–155). Oslo: Kirkerådet.
- Bispemøtet (2012b). *Bispemøtets forretningsorden*. I Lovsamling for Den norske kirke, 10. utgave, 2017 (s. 172–173). Oslo: Kirkerådet.
- Kirkemøtet (2015). *Regler for bruk av kirkene*. I Lovsamling for Den norske kirke, 10. utgave, 2017 (s. 187–190). Oslo: Kirkerådet.
- Kirkemøtet (2016a). *Personalreglement for prester i Den norske kirke*. I Lovsamling for Den norske kirke, 10. utgave, 2017 (s. 122–126). Oslo: Kirkerådet.
- Kirkemøtet (2016b). *Reglement for Bispemøtet*. I Lovsamling for Den norske kirke, 10. utgave, 2017 (s. 170). Oslo: Kirkerådet.
- Kirkemøtet (2016c). *Reglement for Bispemøtets behandling av læresaker*. I Lovsamling for Den norske kirke, 10. utgave, 2017 (s. 170–171). Oslo: Kirkerådet.
- Kirkemøtet (2016d). *Tjenesteordning for biskoper*. I Lovsamling for Den norske kirke, 10. utgave, 2017 (s. 150–153). Oslo: Kirkerådet.
- Kirkemøtet (2016e). *Tjenesteordning for proster*. I Lovsamling for Den norske kirke, 10. utgave, 2017 (s. 147–148). Oslo: Kirkerådet.
- Stortinget (1966). *Kirkeloven*. I Lovsamling for Den norske kirke, 10. utgave, 2017 (s. 11–20). Oslo: Kirkerådet.
- Stortinget (1980). *Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen*. Hentet 2. oktober 2018 fra <https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/1980-02-19-9862>.

- Stortinget (1997). *Aksjeloven*. Hentet 2. oktober 2018 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44>.
- Stortinget (2005). *Arbeidsmiljøloven*. I Lovsamling for Den norske kirke, 10. utgave, 2017 (s. 55–96). Oslo: Kirkerådet.
- Stortinget (2012). *Arbeidstvistloven*. Hentet 2. oktober 2018 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-01-27-9>.

Litteratur, utredninger m.m.

- Aarflot, Andreas (2014). *Ansvar og ledelse i Den norske kirke*. Kirke og kultur 1/2014 (s. 18–33). Oslo: Universitetsforlaget.
- Asheim, Ivar (1980). *Embetsplikt og lojalitet*. Betenkning avgitt til bispemøtet våren 1980. Oslo: Land og Kirke/Gyldendal Norsk Forlag.
- Bispemøtet (2010). *Diakontjenesten i kirkens tjenestemønster*. Sak BM 03/10. Oslo: Bispemøtet.
- Bispemøtet (2016). *Kirkens tilsynstjeneste i lys av ny kirkeordning*. Sak BM 8/16. Oslo: Bispemøtet.
- Boe, Erik (1993). *Innføring i jus*. Bind 2. Statsrett og forvaltningsrett. Oslo: TANO.
- Den norske kirke (1996). *Gudstjenestebok for Den norske kirke*. Del II Kirkelige handlinger. Oslo: Verbum.
- Evju, Stein (2013). *Ufravelighet og tariffbundethet – historisk og aktuelt*. Arbeidsnotater 2013:1. Oslo: Arbeidsrettsgruppen UiO.
- Gullaksen, Per-Otto (1993). *Den nye kirken og den nye staten*. I Gullaksen, Austad, Fougner & Skarsaune (red.), *Reform og embete*. Festskrift til Andreas Aarflot (s. 49–60). Oslo: Universitetsforlaget.
- Gullaksen, Per-Otto (2000). *Stat og kirke i Norge: kirkerett mellom teologi og politikk*. Oslo: Verbum.
- Hansson, Kristian (1957). *Norsk kirkerett, 2. utgave*. Oslo: H. Aschehoug & co.
- Kirkemøtet (2011). *Diakontjenesten i kirkens tjenestemønster*. Sak KM 09/11.
- Kirkemøtet (2016f). *Veivalg for fremtidig kirkeordning*. Sak KM 08/16.
- Kirkerådet (1987). *Kirkens embete og råd*. Hvem skal bestemme hva – og hvorfor? Oslo: Utredning fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kirkerådet.
- Kirkerådet (2001). *Myndighetsrelasjoner i Den norske kirke*. Oslo: Utredning fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kirkerådet.
- Kirkerådet (2011). *Kjent inventar i nytt hus*. Hefte 2 – prinsipper og premisser. Oslo: Utredning fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kirkerådet.
- Kulturdepartementet (2017). *Høringsnotat 25. september 2017*. Forslag til ny lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven). Oslo: Kulturdepartementet.
- Kultur- og kirke departementet (2007). *Rundskriv V-5B/2007*. Endringer i tjenesteordning for biskoper. Oslo: Kultur- og kirke departementet.
- Luthersk Kirketidende (2013). *Tilsyn i autonomiens tid*. Tema nummer om tilsyn (LK 22/13). Oslo: Luthersk Kirketidende.
- Martinussen, Roald (1999). *Kirkerett*. Utvalgte emner. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Sentralt arbeidsmiljøutvalg (2016). *Notat om endring av tjenestested*. SAMU sak 35/16. Oslo: Sentralt arbeidsmiljøutvalg, Den norske kirke.
- Store norske leksikon (2014). *Tilsyn*. Hentet 19. september 2018 fra <https://snl.no/tilsyn>.
- Stub, Marius (2011). *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet*. Undersøkelse og beslag i feltet mellom forvaltningsprosess og straffeprosess. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vårt Land (2017). *Lokheed Martin fikk ikke feire i Nidarosdomen*. Hentet 2. oktober 2018 fra <https://www.vl.no/nyhet/lokheed-martin-fikk-ikke-feire-i-nidarosdomen-1.1042617>.

Noter

- 1 For eksempel er det ulike syn på hva som kommer inn under tilsynet på den ene siden, og hva som kommer inn under arbeidsgiveransvaret på den andre siden. Videre er det naturlig nok forskjellige syn på hvordan tilsynsfunksjonen skal utøves. Se for eksempel forskjellige meninger om disse spørsmålene i Luthersk Kirketidende (2013) med lederartikkelen "Tilsyn i autonomiens tid".
- 2 Kirkerådet (2011: 119). Det beskrevne kan også formuleres som tilsynsbegrepet i vid og snever forstand.
- 3 Kirkemøtet (2016d).
- 4 Kirkemøtet (2016f).
- 5 Bispemøtet (2016).
- 6 Ibid.
- 7 Sml. Store norske leksikon (2014).
- 8 Se Stub, Marius (2011: 42) om tilsyn og kontroll som rettslige begreper. Se i denne sammenheng også Boe, Erik (1993: 859–860) som beskriver tilsyn som "en fortløpende plikt til å se til at alt går som det skal mens virksomheten står på". Boe deler kjernen av tilsynsbegrepet inn i seks plikter: 1) å sørge for å bli orientert om det som foregår, 2) å påse at ressursbruk, handlinger og myndighetsutøvelse holder mål, 3) å følge med i det som underordnede gjør, 4) å avklare forhold som kan være kritikkverdige, 5) å rydde opp i uregelmessigheter og 6) å følge opp når avvik oppdages.
- 9 Se aksjeloven (Stortinget 1997) § 6–13 om styrets tilsynsansvar.
- 10 Bispemøtet (2016).
- 11 Ibid.
- 12 Asheim, Ivar (1980: 20).
- 13 "Bispemøtet virker for samordning av de gjøremål som etter gjeldende regler tiligger biskopene og utfører for øvrig de gjøremål som til enhver tid er pålagt ved bestemmelse av Kirkemøtet"; jfr. kirkeloven (Stortinget 1966) § 26 annet ledd. – Kirkeloven forventes å bli avløst av ny lov om tros- og livssynssamfunn (Kulturdepartementet 2017). Bestemmelser som dette vil da innenfor ramme-lovgivningen måtte fastsettes av Kirkemøtet.
- 14 Se visitasreglement for Den norske kirke (Bispemøtet 2012a); jfr. tjenesteordning for biskoper § 7.
- 15 Bispemøtet (2012b) og Kirkemøtet (2016b).
- 16 Kirkemøtet (2016c).
- 17 Bispemøtet avgir uttalelse i saker som det blir forelagt av Kirkemøtet; jfr. kirkeloven § 26.
- 18 Det foreskrives liturgi for vigsling til følgende tjenester: Prest, kateket, diakon, kantor og biskop (Den norske kirke 1996). I liturgien for vigsling til fast kirkelig tjeneste nevnes også: Organist, klokker, menighetssekretær, ungdomsleder, misjonær og "annen tjeneste".
- 19 Ibid.
- 20 Det er ingen prinsipiell forskjell mellom begrepene "vigsling" og "ordinasjon" (Bispemøtet 2010). Det er en innarbeidet bruk av begrepet "ordinasjon" i forbindelse med innsettelse av prester, og det vurderes ikke å være grunn til å endre dette (Kirkemøtet 2011).
- 21 Den norske kirke (1996: 168–169).
- 22 Aarflot, Andreas (2014: 31).
- 23 Gullaksen, Per-Otto (2000: 79).
- 24 Visitasreglement for Den norske kirke (Bispemøtet 2012a) § 1 annet ledd.
- 25 Ibid. § 4 første ledd bokstav i.
- 26 Se pkt. 2.5.
- 27 Kirkeloven § 23.
- 28 Ibid. § 6.
- 29 Ibid. § 12.
- 30 Ibid. § 6.
- 31 Denne reguleringen har ikke direkte utspring i tilsynsfunksjonen, men kan praktisk sett benyttes inn i utøvelsen av tilsynet.
- 32 Kirkemøtet (2015). Reglene angår bruk av vigslende kirkerom utenom forordnede gudstjenester og kirkelige handlinger.
- 33 Se for eksempel Vårt Land (2017): "Kirkerommet skal ikke brukes til å feire våpenkjøp, sier biskop Helga Haugland Byfluglien. Hun satte foten ned for orgelkonsert for jagerflyprodusenten Lokheed Martin."
- 34 Gullaksen, Per-Otto (2000: 135).
- 35 Personalreglementet for prester i Den norske kirke (Kirkemøtet 2016a) § 1 flg.
- 36 Ibid. § 2 nr. 2.
- 37 Sentralt arbeidsmiljøutvalg (2016).
- 38 Kirkemøtet (2016a: § 15).
- 39 Gullaksen, Per-Otto (2000: 135).
- 40 Kirkemøtet (2016e).
- 41 Kultur- og kirkedepartementet (2007).
- 42 Dette vil både kunne ha en side til hva som etter rundskrevet anses som "forsvarlig", og ellers hva som er lojalt med hensyn til hva biskopen ønsker å være involvert i eller bør være orientert om.
- 43 Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Stortinget 1980); jfr. §§ 9 og 10.
- 44 Kirkerådet (1987: 133).
- 45 Gullaksen, Per-Otto (1993: 54).
- 46 Se arbeidstvistloven (Stortinget 2012) § 6 og Evju, Stein (2013) om ufriavkelighet i tariffavtaleforhold.
- 47 Gullaksen, Per-Otto (2000: 79).
- 48 Hansson, Kristian (1957). "Kirken er etter evangelisk oppfatning både et åndelig trossamfunn og et rettssamfunn" (s 13).
- 49 Ibid. "Fra et kirkelig synspunkt må det has for øye at kirken ikke bare er et mer eller mindre avgrenset samfunn, men også et åndelig fellesskap, hvis oppgave er av religiøs art og hvis grunnlag er den Hellige Skrift som rettesnor og bindende norm. Etter evangelisk oppfatning gir skriften ikke direktiver for noen bestemt ordning av kirkestyre og forfatning. Men den ytre kirkeordning kan ikke være i strid med kirkens trosgrunnlag. Den må prinsipielt gi plass for de grunnleggende vilkår for skriftens liv og tjenestefunksjoner slik som dette er forutsatt i skriften" (s 27–28).
- 50 Martinussen, Roald (1999: 32).
- 51 Kirkerådet (2001: 76).
- 52 Bispemøtet (2016).
- 53 Også der det anføres at biskopen har gått ut over rammene for tilsynsmyndigheten vil det like fullt være påregnelig for arbeidstaker at arbeidsgiverinstansen kan følge opp forholdene som rettleddning eller pålegg gitt av biskopen. I denne forstand har spørsmålene om vilkårene for bindende pålegg som drøftet i pkt. 3.7 først og fremst betydning for spørsmålet om myndighetsfordelingen på arbeidsgiversiden i virksomheten.
- 54 Se note 47. Sml. for øvrig reglement for Bispemøtets behandling av læresaker (Kirkemøtet 2016c) § 9.

Svein Chr. M. Hammerstrøm, jurist, personalrådgiver i Oslo bispedømme
Kirkeveien 78 A, 0364 OSLO
sh983@kirken.no

Eldrid Eide Røyneberg, personalsjef i Oslo bispedømme
Lindeveien 10, 1555 SON
ee422@kirken.no