



Referanser: KM 5/18, KR 94/23, KR 39/24

Arkivsak: 23/03606-3

Saksdokumenter:

KR 17.1/25 Utkast til regler for valg av biskop fra Kirkemøtet 2018

Ordning for tilsetting av biskop - veivalg

Sammendrag

Kirkerådet har sett på ulike sider av ordningen for tilsetting av biskop tilbake til 2012, da Kirkerådet fikk myndighet til å tilsette. Den nåværende ordningen ble vedtatt av Kirkemøtet i 2018.

Erfaringene fra bispetilsettingene etter den nåværende ordningen har vist at ordningen tidvis er krevende å håndtere. Tilsetting av biskop har stor offentlig interesse, og det skaper en stor belastning for kandidatene som deltar. Flere momenter kan tale for en ny vurdering av dagens ordning.

I denne saken legges det opp til at Kirkerådet drøfter veien videre. På bakgrunn av drøftingen, vil sekretariatet forberede en sak til maimøtet 2025.

Forslag til vedtak

Kirkerådet ber om å få tilbake en sak til møtet i mai 2025.

Saksorientering

1 Innledning

I forkant av nytt valg av Kirkerådet i 2024, drøftet det avtroppende Kirkerådet ved to anledninger ordningen for tilsetting av biskop. I desember 2023 behandlet Kirkerådet et saksdokument om en evaluering av dagens ordning for biskop, hvor det traff følgende vedtak i sak KR 94/23:

Kirkerådet tar evalueringen av dagens ordning for tilsetting av biskop til orientering og ber om å få saken tilbake i sitt marsmøte.

På bakgrunn av et nytt saksdokument i marsmøtet 2024 traff Kirkerådet følgende vedtak i sak KR 39/24:

Kirkerådet ber sekretariatet følge opp innspillene som kom frem i møtet, inkludert en bredere evaluering, som forberedelse til nytt Kirkeråd for videre behandling.

I det nyvalgte Kirkerådets første møte i mai 2024, ble det gjennomført et seminar om ordningen for tilsetting av biskop. I lys av den ventede bispetilsettingen i Oslo, ble det konkludert med at prosessen avventes til denne tilsettingsprosessen var avsluttet. På Kirkerådets møte i desember 2024 ble det gjennomført et seminar om ordning for utpeking av biskoper i de nordiske folkekirkene.

I denne saken er det lagt opp til at Kirkerådet skal drøfte veien videre. Det er deretter lagt opp til at Kirkerådet får saken tilbake i mai 2025 for å treffe et nærmere veivalg. Om Kirkerådet ønsker regelendringer, vil det da kunne utredes en sak til Kirkerådets septembermøte med tanke på høring og videre behandling på Kirkemøtet 2026.

Siden Kirkerådet var samlet i desember 2024 har Nord-Hålogaland biskop sendt sin oppsigelse, og det er lagt opp til at en tilsetting av ny biskop i Nord-Hålogaland vil skje i september 2025. Det er et spørsmål om tilsettingsprosessen i Nord-Hålogaland også vil kunne få betydning for en eventuell utredning av endringer.

På grunn av ressursituasjonen i Kirkerådet i forbindelse med nedbemanningsprosessen, bygger denne saksorienteringen i hovedsak på tidligere saksorienteringer som har vært til behandling i Kirkerådet i desember 2023 og mars 2024. Det har vært begrenset kapasitet til å foreta noen ytterligere utredning. Dokumentet er likevel oppdatert med statistikk som også gjelder tilsettingen av Oslo biskop i desember 2024.

2 Utviklingen frem til dagens utpeking av biskoper

2.1. Historisk riss over ordning for bispeutnevnelser

Etter reformasjonen i 1537 ble de første biskopene (superintendentene) beskikket av kongen. Også etter 1814 var det kongen som utnevnte biskoper, etter å ha hørt "sit norske Statsraad". Det vanlige ble da at det ble søkt på embetene, og at kongen utnevnte etter regjeringens innstilling.

I 1841 ble det innført en ordning med rådgivende avstemning før bispeutnevnelser. Bakgrunnen for forslaget var at kirkestatsråden ønsket en mer kompetent vurdering av bispekandidatene. Landets proster fikk anledning til å foreslå tre kandidater til bispeembetet. I 1848 ble avstemningen utvidet til også å omfatte de teologiske professorene og (de øvrige) biskopene. Motivet for at de teologiske professorene skulle delta i avstemningen var deres brede oversikt over det norske presteskaper og deres kjennskap til kandidatenes «videnskabelige Standpunkt». Biskopene var vanligvis kongens rådgivere i kirkelige saker og hadde dessuten utstrakt kjennskap til geistligheten. De skulle uttale seg etter avstemningen blant prostene. I lov 15. juni 1882 om geistlighetens medvirkning ved utnevning av biskoper ble bestemmelsene samlet i en egen lov. Det nye i loven var at prester i selvstendig embete i bispedømmet også skulle avgi stemme.

Da menighetsrådet ble opprettet i 1920, fikk også disse anledning til å stemme i den rådgivende avstemning. Prestene skulle ikke delta i menighetsrådenes avstemning i

dette tilfellet, siden de allerede hadde selvstendig stemmerett. Da bispedømmerådene ble opprettet i 1933, ble det vedtatt bestemmelser om nominasjon ved bispedømmerådet. Bestemmelsene om nominasjon mv. ble senere tatt inn i kirkeordningsloven av 1953.

Fra 1984 til 2012 ble også Kirkerådet bedt om å uttale seg. Etter innføringen av ny kirkelov i 1997 fastsatte Kongen en forskrift 6. juni 1997 nr. 1054 om regler om nominasjon mv. ved utnevning av biskoper. Også andre grupper i vigslet kirkelig stilling har gradvis fått stemmerett (kateketer og diakoner i 1997 og kantorer i 2002).

I hele denne perioden var avstemningen rent rådgivende, og Kongen kunne fritt velge mellom dem som var nominert. I 2004 ble det innført en prøveordning, der det bl.a. ble innført at en av de tre kandidatene som fikk flest stemmer, måtte utnevnes.

2.2. Utviklingen etter 2012

I 2012 fastsatte Kirkemøtet regler om nominasjon mv. ved tilsetting av biskop (KM 10/12). Det ble da lagt opp til en revisjon av tidligere regler. Kirkemøtet vurderte det ikke som hensiktsmessig på det tidspunktet å gjøre store endringer i det da gjeldende regelverket, men så for seg en mer fullstendig gjennomgang av regler for tilsetting eller valg av biskoper etter at Den norske kirke selv hadde overtatt arbeidsgiveransvaret for biskopene. En så for seg at det da ville være naturlig å drøfte spørsmål om innføring av en ren valgordning, av åremål og av en eventuell søknadsprosedyre for biskoper. Kirkemøtet hadde også tidligere – allerede i 2007 – vedtatt forslag til en ren valgordning for biskoper, men det ble den gangen avvist av departementet som uaktuelt så lenge biskopene var statlige embetsmenn. Den samme logikken gjaldt fra 2012, siden biskopene fortsatt var statlige tjenestemenn underlagt den daværende tjenestemannsloven.

De viktigste endringene etter 2012 var at det ble gitt en åpning for supplerende nominasjon, at stemmene i avstemningen skulle vektas, at det aktuelle bispedømmerådet skulle gi uttalelse i tillegg til biskopene (tidligere hadde Kirkerådet selv gitt en rangering til departementet), samt at Kirkerådet ble bundet til å velge blant de tre kandidatene som hadde fått flest stemmer.

I forbindelse med den såkalte veivalghøringen i 2015 ble det også stilt noen spørsmål knyttet til ordning for utpeking av biskoper. Kirkerådet skisserte fire alternative måter å utpeke biskoper på:

1. Dagens ordning videreføres, eventuelt med små justeringer.
2. Dagens ordning for nominasjon og rådgivende avstemning videreføres, men tilsettingen foretas av et eget organ for tilsetting av biskoper (foreslått av biskopene, jf. BM 3/14).
3. Det innføres en ren valgordning for biskoper, der den som vinner valget blir biskop (jf. sak KM 09/07). I likhet med de to første ordningene forutsetter dette en nominasjonsordning.
4. Bispestillinger lyses ut og besettes etter samme prosedyrer som andre stillinger, uten noen rådgivende avstemning.

Det var opprinnelig tenkt at spørsmålet om utpeking av biskoper skulle være del av et vedtak i veivalgsaken på Kirkemøtet, men Kirkemøtet ba Kirkerådet utrede saken videre. I desember 2016 sendte Kirkerådet ut et eget høringsnotat om saken.

Høringen som fulgte, viste at 52 prosent av menighetsrådene som avga uttalelse i saken (totalt 130 menighetsråd), ti proster, åtte biskoper og bispedømmeråd og elleve andre høringsinstanser gikk inn for en ren valgordning. Dette alternativet fikk altså flertall i alle gruppene av høringsinstanser.

Bispemøtet samlet seg høsten 2017 (BM 32/17) om en anbefaling av et særskilt tilsettingsorgan for biskoper, oppnevnt av Kirkemøtet». I den nevnte høringen ble denne løsningen støttet av fire proster, sju biskoper og bispedømmeråd og tre andre høringsinstanser.

29 prosent av menighetsrådene (73 menighetsråd), fem proster og fem biskoper og bispedømmeråd gikk inn for tilsetting av biskoper i Kirkerådet.

Saken ble behandlet i to omganger i Kirkerådet, som etter annen gangs behandling konkluderte med å foreslå til Kirkemøtet å fortsette med en justert versjon av den daværende ordningen (KR 48/17). Kirkemøtet konkluderte også med stort flertall i hovedspørsmålet, nemlig at ordningen med at Kirkerådet tilsetter biskoper etter en rådgivende avstemning skulle videreføres.

Ordningen med å vekte stemmene ble også videreført. Videre ble det gjort en del mindre endringer i regelverket:

- Avstemningsreglene i bispedømmerådet ble endret slik at 5. plass skulle stemmes over separat. Det ble også innført krav om minst 40 % av hvert kjønn i nominasjonen (det er likevel mulig å kun nominere tre kandidater).
- Hvem som skulle delta i rådgivende avstemning, ble endret og presisert. Inn kom ungdomsrådet i bispedømmet og representantene fra Ungdommens kirkemøte som har tale- og forslagsrett i Kirkemøtet. Samisk kirkeråd fikk stemmerett ved avstemning i Nord-Hålogaland, Sør-Hålogaland, Nidaros, Hamar, Møre og Oslo bispedømmer.
- De teologiske professorene ved teologiske institusjoner som kan tildele cand.theol.-grad, mistet stemmeretten. Kun representanten fra disse utdanningsstedene som deltar på Kirkemøtet med tale- og forslagsrett, og lederen av praktisk-teologisk utdanning samme sted, skulle delta (denne gruppen ble redusert fra ca. 40 til åtte personer).
- Kirkemøtet i 2012 var opptatt av at det ikke skulle kunne stemmes taktisk, og møtet vedtok derfor at alle måtte stemme på tre navn i den rådgivende avstemningen. Dette kravet ble tatt bort ved endringen i 2018.¹
- Det ble innført at Kirkerådets arbeidsutvalg skulle foreta intervju og gi en skriftlig tilråding. Det var tidligere ikke regulert hvordan Kirkerådet skulle

¹ Ved de siste fire tilsettingene før Sør-Hålogaland i 2023 har det vært mellom 13 og 25 % som bare har avgitt stemme på en eller to kandidater: Stavanger 24,6 %, Borg 16,5 %, Hamar 25,1 % og Bjørgvin 13,3 %.

forberede tilsettingen, men det var intervjuer i praksis, og Kirkerådets leder la frem et muntlig referat fra intervjuene og kom med anbefaling.

Reglene fra 2018 ble vedtatt på nytt av Kirkemøtet 2021 av formelle grunner, men uten innholdsmessige endringer.

3 Kirkelig tilsetting av biskoper etter 2012

3.1 Innledning

Kirkerådets første tilsetting etter nye regler skjedde på Kirkerådets møte 6.–7. desember 2012, da Stein Reinertsen ble biskop i Agder og Telemark. I alt har Kirkerådet per 1. februar 2025 tilsatt 15 biskoper siden 2012, inkludert preses. Seks av disse har blitt tilsatt etter justeringen av reglene i 2018. Av de nåværende biskopene er det det bare Ingeborg Midttømme i Møre som ikke er tilsatt av Kirkerådet. Det er gjort tilsetting to ganger i Stavanger, Tunsberg, Sør-Hålogaland og Oslo. I det følgende blir det gjort rede for og et lite stykke på vei drøftet ulike sider ved prosessen.

Den følgende evalueringen tar med hele perioden fra 2012. Det er ikke foretatt noen systematisk analyse av om det har skjedd endringer i praksis etter 2018, men ut fra den vurderingen som er gjort, synes det ikke å være tilfelle.

3.2 Nominasjon og lengde på prosessen

Det er en lang prosess for å få tilsatt biskop etter dagens regler. Bispedømmerådet skal først bruke tid på å finne frem til de (inntil) fem som skal nomineres (to–tre måneder eller mer fra forslag til nominasjon). Etter innhenting av forslag skal bispedømmerådet vurdere, intervjuer og til slutt nominere kandidater. Deretter er det supplerende nominasjon. For å gi en realistisk mulighet til å supplere bør fristen for dette være på minimum ca. 14 dager. Fra denne fristen til offentlig presentasjon av kandidater bør det også gå noen dager.

Det er bispedømmerådet som har ansvar for å administrere nominasjonsprosessen fra innsamling av forslag til kandidater til en ferdig kandidatliste. Dette er et relativt omfattende arbeid som innebærer siling og vurdering av de forslagene som er kommet inn, og ytterligere vurderinger og intervjuer med kandidatene før den avsluttende avstemningen i rådet. For det enkelte bispedømmekontoret er dette noe som skjer sjeldent, og det er ingen sentralt fastsatt mal for hvordan prosessen skal foregå. Dermed er det mye å sette seg inn i, og rutinene kan variere noe fra bispedømme til bispedømme. Det har dessuten vist seg at det ved flere tilfeller har oppstått spørsmål om habilitet, fordi sentrale personer i arbeidet med kandidatene også enten selv er kandidat eller er nært tilknyttet en eller flere av dem.

Kirkerådet mener derfor det kan vurderes om det vil være tjenlig å endre rutinene for denne delen av prosessen, ved at Kirkerådets sekretariat har sekretariatsfunksjonene for det enkelte bispedømmerådet i arbeidet med å nominere kandidater. Dette vil kunne gi en mer standardisert tilsettingsprosess i de ulike bispedømmene, og det vil kunne spare ressurser.

Når kandidatlisten er klar, må menighetsrådene ha minimum fire uker til å uttale seg. For de som stemmer enkeltvis, er ikke varigheten her så kritisk. Biskopene og bispedømmerådet bør deretter ha et par uker på å uttale seg, særlig biskopene som skal begrunne sin prioritering. Når Kirkerådets arbeidsutvalg skal ha intervjuene etter biskopenes uttalelser, går det en uke ekstra (erfaringsmessig er det ikke lett å

finne dag), og i tillegg til intervju skal arbeidsutvalget bli enige om oppsummeringstekst. Det er krav om å sende ut sakspapirer til Kirkerådet minst en uke før møtet, jf. forskrift om regler for Kirkerådets virksomhet § 4-2. Den formelle delen av prosessen – fra nominasjon til tilsetting – tar gjerne rundt tolv uker (se som eksempel den vedlagte kjøreplanen for Bjørgvin i 2023).

Til sammenligning har Kirkerådet undersøkt to bispeprosesser i Sverige: Linköping stift og Visby stift hadde begge bispetilsetting høsten 2022. I Linköping tok prosessen ca. 10 uker + 2 (oppnevning av valgmann), i Visby tok den 18 uker totalt. Vigsling var felles i Uppsala i januar 2023.

3.3 Etter-nominerte (supplerende nominasjon)

I seks av nominasjonene er det kommet inn etter-nominerte (supplerende nominasjon).

Fire av disse gikk videre: Elstad (1. plass) i Sør-Hålogaland 2023, Norheim (1. plass) i Bjørgvin 2023, Magelssen (2. plass) i Tunsberg 2018, Steffensen (2. plass) i Sør-Hålogaland 2015 var blant de tre. I Nidaros 2017 og Tunsberg 2014 kom den etter-nominerte ikke videre.

3.4 Kjønnfordeling

Før Kirkemøtet vedtok endringer i reglene i 2018 var kravet at begge kjønn skulle være representert. Etter 2018 skal det være minst 40 % av hvert kjønn. Dette kravet har vært oppfylt.

Oversikt over kjønnfordelingen ved nominasjonene 2012–2024:

År	Bispedømme	Mann	Kvinne	Suppl. mann	Suppl. kvinne
2012	Agder og Telemark	4	1		
2014	Tunsberg 1	3	2		1
2014	Nord-Hålogaland	3	2		
2015	Sør-Hålogaland	2	3	1	
2016	Stavanger 1	4	1		
2017	Nidaros	1	3	1	
2017	Oslo	2	3		
2018	Tunsberg 2	2	3	1	
2019	Stavanger 2	3	2		
2022	Borg	3	2		
2022	Hamar	3	2		
2023	Bjørgvin	2	3		1
2023	Sør-Hålogaland	3	2	1	
2024	Oslo	2	3		

3.5 Rådgivende avstemning

I dag er de som deltar i den rådgivende avstemningen, delt i tre grupper: menighetsråd, vigslede tilsatte i bispedømmet og nasjonale stemmer.

Menighetsrådene har én stemme hver, uavhengig av størrelse på råd eller menighet.

Ifølge reglene fra 2018 har også ungdomsrådet i bispedømmet stemmerett i gruppen menighetsråd. Ungdomsrådet har gitt uttalelse i tre av fem bispetilsettinger. Fra 2018, da professorene falt ut av listen over stemmeberettigede, fikk ungdommene i Kirkemøtet fra Ungdommens kirkemøte med tale- og forslagsrett, også stemmerett. De går inn i nasjonal gruppe. Det samme gjør Samisk kirkeråd.

Stemmerett for prester følger valgreglenes bestemmelser, se reglene om nominasjon mv. ved tilsetting § 4 første ledd bokstav, jf. reglene for valg av prest og lek kirkelig tilsatt til medlem av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-1 andre ledd. Sistnevnte bestemmelse har følgende ordlyd:

Med fast ordnet kirkelig prestestilling menes en stilling som er organisert som en prestestilling, hvor det inngår i stillingens oppgaver å forrette gudstjenester og kirkelige handlinger. Dette gjelder blant annet institusjonsprester, sykehusprester, studentprester, feltprester og menighetsprester. Det samme gjelder vikarprester tilsatt i et vikariat på minst ett år. Prestevikarer og ordinerte prester som ikke er i ordnet prestestilling faller utenom. Prest i Den norske kirke som er generalsekretær i en organisasjon tilknyttet Den norske kirke, har også stemmerett ved valg av prest.

Stemmerett for lek kirkelig tilsatt forutsetter at vedkommende er tilsatt av menighetsråd, fellesråd eller bispedømmeråd. For begge grupper gjelder at de må være tilsatt i minst 40 % stilling.

Det har vist seg å være krevende for bispedømmekontorene å innhente riktige lister. I hver prosess er det et visst antall e-postadresser som ikke er riktige. Særlig i Nord-Hålogaland i 2014 viste det seg at listen over menighetsråd også var ufullstendig. Det er alltid mange spørsmål om hvem av de tilsatte som har stemmerett. Samtidig er det ikke lagt opp til å bruke andre regler for stemmerett enn de vi har ved kirkevalg. Når arbeidet med tilsetting strekker seg over ca. tre måneder, med rett til å delta i supplerende nominasjon og så rådgivende avstemning, vil det alltid være en del som skifter jobb underveis. Å kvalitetssikre at listene til enhver tid er oppdaterte er dermed også krevende. Det er lagt opp til at en må være i stillingen den dagen det er frist for å uttale seg. I Bjørgvin i 2023 var det for eksempel en prest som gikk ut rett før supplerende avstemning, men som var inne igjen til rådgivende avstemning. Etableringen av kirkens ansatt- og organisasjonsregister i 2023 vil kunne gjøre denne prosessen enklere i fremtiden.

3.6 Vekting

Flere forhold taler for vekting av stemmer, men vekting både i prioritering og grupper gjør at ordningen er nokså ugjennomsiktig og vanskelig å kontrollere utenfra. I de tre gruppene det deles i, vil den enkelte stemmegiveren få forskjellig tyngde alt etter hvor mange stemmeberettigede det er i gruppen. Nasjonale stemmer er en relativt stabil gruppe (prosteantallet varierer med noen få fra gang til gang), men i de andre gruppene er det stor variasjon. Antall menighetsråd varierer fra 173 (Bjørgvin) til 59 (Oslo). Vigslede tilsatte varierer fra 265 (Oslo) til 117 (Nord-Hålogaland). I prinsippet teller en menighetsrådsstemme i Oslo dermed ca. 4,5 ganger mer enn en vigslet, mens i Nidaros teller en menighetsrådsstemme like mye som den til en vigslet tilsatt.

En nasjonal stemme i Bjørgvin teller ca. det dobbelte av et menighetsråd, mens i Oslo teller en menighetsrådsstemme drøyt det dobbelte av en nasjonal (gamle regler).

Det ville antakelig vært lettere å forstå og kunne kontrollere utregningen om alle de stemmeberettigede var i én gruppe. Utregninger viser at det ikke ville endret på hvem som hadde gått videre, om en hadde brukt én gruppe i stedet for tre. Rekkefølgen på de tre første ville i tre tilfeller endres. I Sør-Hålogaland 2015 ville nr. 1 og 2 byttet rekkefølge, i Stavanger 2019 ville nr. 2 og 3 byttet plass. Det samme ville skjedd i Bjørgvin. En slik utregning er ikke foretatt for tilsettingen i Sør-Hålogaland 2023 eller Oslo i 2024.

3.7 Bispedømmerådets og biskopenes vurdering av avstemningen

Det er ikke satt opp noen kriterier for hvordan de enkelte rundene skal vektes. Bispedømmerådet ser ut til i stor grad å følge den lokalkirkelige avstemningen når det gjelder førsteplass. Det har skjedd i ti tilfeller. Unntaket er dersom kandidaten med flest stemmer er etter-nominert. I de to siste tilsettingene, i Bjørgvin og i Sør-Hålogaland, fikk den etter-nominerte kandidaten flest stemmer i avstemningen. I begge tilfellene ble kandidaten satt på tredjeplass av bispedømmerådet. Det kan antas at det kan forklares med at rådet sannsynligvis hadde vurdert kandidaten grundig i forkant av nominasjonen, men valgt å ikke nominere vedkommende.

Biskopene følger i mindre grad avstemningsresultatet. I fem av 13 tilfeller har den som fikk flest stemmer i avstemningen, også størst oppslutning blant biskopene. Biskopene skal på eget grunnlag gi en vurdering av hvem av de tre kandidatene de anser som mest skikket, og gi en begrunnelse for dette. Det varierer hvor mye biskopene ser hen til avstemningsresultatet. Biskopene utformer også sine uttalelser på ulike måter. Det er aldri laget en mal for hvordan uttalelsene skal bygges opp. Dette gir større spillerom for Kirkerådet når det gjelder vektlegging av uttalelsene.

I fire tilfeller har bispedømmerådet og biskopene vært samstemte når det gjelder førsteprioritet.

Reglene § 9 bestemmer at Kirkerådets arbeidsutvalg skal ha intervju med kandidatene. Referat fra disse og skriftlig tilråding fra arbeidsutvalget skal legges frem for rådet. I hvilken grad tilrådingen er en samlet vurdering ut fra hele prosessen (avstemning, bispedømmerådets og biskopenes vurdering, samt intervjuet), eller om det er inntrykk fra intervjuet som skal oppsummeres, er uklart. Ved første tilsetting, Agder og Telemark i 2012, hadde arbeidsutvalget biskopenes stemmetall før intervjuet. Dette kan påvirke situasjonen rundt intervjuene. Etter prosessen i 2012 besluttet arbeidsutvalget å flytte intervjuene til før biskopenes uttalelser foreligger. Ved de fem siste bispetilsettingene er imidlertid intervjuet flyttet tilbake til etter at biskopenes uttalelser er kjent.

3.8 Tilsetting sammenlignet med avstemning og tilråding

En sammenstilling av alle de 14 bispetilsettingene (ved siden av preses) som er foretatt siden 2012, viser at det er stor variasjon i hvor stor betydning den forutgående prosessen har hatt for det endelige resultatet; hvem som til slutt blir tilsatt som biskop.

Av de 14 biskopene som, ved siden av preses, er tilsatt av Kirkerådet, var det åtte som hadde størst oppslutning i avstemningen. Her er det en nokså klar tendens til at avstemningsresultatet har fått mindre betydning over tid. Ved de sju siste

tilsettingene var det fem tilfeller hvor den som fikk størst oppslutning i avstemningen, ikke ble valgt (Tunsberg 2, Stavanger 2, Bjørgvin og Sør-Hålogaland 2, Oslo 2), mens ved de syv foregående skjedde dette bare én gang (Stavanger 1).

Kun ved to tilsettinger har den kandidaten blitt tilsatt som fikk flest stemmer, og som ble satt på førsteplass av både bispedømmerådet og flertallet av biskopene (Nidaros og Sør-Hålogaland 1).

I tre tilfeller (Tunsberg 1, Bjørgvin og Oslo 2) fikk den med flest stemmer i avstemningen, størst oppslutning fra biskopene eller ble satt først av bispedømmerådet. Bare i det første av disse tilfellene ble den med flest stemmer likevel tilsatt.

Ved seks tilfeller ble den tilsatt som fikk flest stemmer i avstemningen, men ikke var satt øverst i både bispedømmerådet og blant biskopene. (Agder og Telemark, Tunsberg 1, Nord-Hålogaland, Oslo, Borg, Hamar),

Fire ganger har ikke bispedømmerådet satt på førsteplass den som «vant» avstemningen (Tunsberg 1, Bjørgvin og Sør-Hålogaland 2, Oslo 2). I to av disse var den som fikk flest stemmer, etter-nominert.

Ti ganger har flertallet blant biskopene anbefalt på førsteplass en annen enn den som ble tilsatt.

Tre ganger tilsatte Kirkerådet en annen enn den som fikk flertall i avstemningen, var satt øverst i bispedømmerådet og hadde fått flest førstestemmer blant biskopene (Stavanger 1 og 2 og Oslo 2).

3.9 Offentlighet og rekkefølge på uttalelser

Hele nominasjons- og valgprosessen har et svært offentlig preg, og det antas å være en belastning for de involverte. Det er mange runder i prosessen som gir media og andre mulighet til å spekulere i hvem det er som er favoritt til å bli biskop: ved uformell innhenting av navn til bispedømmerådet, ved bispedømmerådets nominasjon, etter den rådgivende avstemningen, ved bispedømmerådets uttalelse, ved biskopenes uttalelse og til slutt ved tilsetting. Risikoen er at dette kan skape mer støy enn engasjement. En mulig demping av det offentlige presset er at bispedømmerådets uttalelser blir ukjente for biskopene. En kan også unnta biskopenes prioriteringer (stemmetall) fra offentlighet frem til tilsetting.

3.10 Oppsummering

Saken her inneholder informasjon om bispetilsettinger tilbake til 2012, da Kirkerådet fikk tilsettingsmyndighet. Dagens ordning for tilsetting av biskoper ble vedtatt av Kirkemøtet i 2018 etter en grundig behandling og forutgående høring. Høringen viste den gang et flertall for en ren valgordning for biskoper.

Erfaringene fra de seks bispetilsettingene etter ny ordning har vist at ordningen er svært omfattende, og at det tidvis kan være krevende for Kirkerådet å foreta avveininger av de mange ulike signalene fra avstemning og uttalelser, samt arbeidsutvalgets tilråding, som kommer i prosessen før det avgjørende vedtaket. Prosessen er også svært tidkrevende, og den er omfattet av stor offentlig interesse. Begge deler kan være belastende for de kandidatene som deltar. Dette er noen momenter som kan tale for at den gjeldende ordningen blir vurdert på nytt.

4 Hovedtrekk ved Den norske kirkes forståelse av bispetjenesten

Bispetjenesten slik den forstås i Den norske kirke i dag, tar utgangspunkt i at den er en pastoral tjeneste med ord og sakrament og med tilsynsfunksjonen som grunnleggende. Bispetjenesten har fire hovedelementer:

- tilsyn med menighetene
- ordinasjon og tilsyn med den vigslede tjenesten i menighetene
- å ivareta enheten i kirken
- gjennom sin pastorale tjeneste og sitt tilsyn er biskopen tradisjonsbærer og har læreansvar i kirken

Denne forståelsen av bispetjenesten kommer til uttrykk i dagens tjenesteordning for biskoper og er nærmere utdypet i BM 8/16 *Kirkens tilsynstjeneste i lys av ny kirkeordning*. Bispemøtet understreker her at «[b]egrepet tilsyn henger grunnleggende sammen med ledelse av den kristne menighet». Den lokale menigheten er en del av et videre fellesskap, og tilsynet er et uttrykk for at kirken blir bevart som en helhetlig størrelse for å bevare og styrke den apostoliske tro.

Innenfor den statskirkelige ordningen i Norge var biskopenes tjeneste historisk sett preget av at Kongen, som den fremste av kirkens medlemmer, fastsatte kirkeordningen og menighetens gudstjenesteliv. Biskopenes rolle var å se til at dette ble utført. Når statens rolle i kirkestyret skulle erstattes med en selvstendig kirke, pekte Bispemøtet på at de økumeniske samtaler gir en bredere forståelse av biskopens tjeneste og av Den norske kirke som en del av et økumenisk fellesskap av kirker.

Viktige dokumenter i forståelsen av tilsynstjenesten vil da være:

- dokumentet «Dåp, Nattverd, Embete» (1982) (forkortet BEM etter den engelske tittelen Baptism, Eucharist, Ministry) fra Kirkenes verdensråd
- avtalen mellom anglikanske og lutherske kirker i Norden, Baltikum og Storbritannia kalt Porvoo-avtalen fra 1995
- uttalelsen *Episcopal Ministry within the Apostolicity of the Church* som ble vedtatt av Det lutherske verdensforbunds rådsmøte i Lund i mars 2007

Innenfor organiseringen av Den norske kirke har det også skjedd en grunnleggende endring som følge av en endret relasjon til staten. Kirkemøtet har erstattet Kongen som den øverste myndigheten i kirken. Sammensetningen av Kirkemøtet bygger på prinsippet om samvirke mellom demokratisk valgte representanter for menighetene og tjenesten med ord og sakrament. Innenfor denne rammen er Bispemøtet gitt en særstilling i behandling av læresaker. Bispemøtet har videre en rolle som det organet som behandler læreklager i Den norske kirke.

Denne rollen, som innehas av den enkelte biskopen og av biskopene som kollegium, tilsier at biskopen skal ha en særlig uavhengig stilling innenfor den kirkelige strukturen, og at biskopen bør ha bred kirkelig tillit som grunnlag for sin tilsynstjeneste. Det siste ble særlig påpekt i høringen i 2016.

4 Ordningene i andre kirker

I andre lutherske kirker er det i dag det vanlige å utpeke biskoper etter valg. Det er to hovedmodeller: en synodalvalg-modell, som er utbredt i lutherske kirker i Tyskland og andre deler av verden, hvor biskopen velges av synodale organer på angjeldende nivå (regionalt, delstats- eller nasjonalt nivå) og en skandinavisk modell hvor biskopen velges av et valgkollegium bestående av prester og representanter for menighetene i bispedømmet der biskopen skal gjøre tjeneste.

4.1 Synodalvalg-modellen

Biskopen velges av synodale organer i de tyske lutherske landskirkene på regionalt nivå (kirchenkreis) og på delstatsnivå (landessynode/kirchensenat). Det samme er tilfellet i Den evangelisk-lutherske kirke i USA (ELCA), i Den evangelisk-lutherske kirke i Canada, i den evangeliske kirke i Østerrikes lutherske gren, i lutherske minoritetskirker i Europa og i store lutherske kirker i andre deler av verden som den gassisk-lutherske kirke, Mekane Jesus-kirken i Etiopia og Den evangeliske kirke av luthersk bekjennelse i Brasil. Den evangelisk-lutherske frikirke i Norge har også en ordning hvor synodeformannen med tilsvarende oppgaver som en biskop eller kirkepresident, velges av synodemøtet.

4.2 Den skandinaviske modellen

I de store folkekirkenes i Skandinavia (utenom Norge) er det også innført valgordninger, men valgene skjer ikke i synodale organer. Valgene skjer i stiftet (bispedømmet) enten med et likt antall leke og geistlige stemmeberettigede (Sverige, Finland) eller et større antall leke enn geistlige (Danmark og Island).

Hovedtrekkene i disse folkekirkenes ordninger kan oppsummeres i denne tabellen:

Kirke	Nominasjon	Stemmerett	Valg-gjennomføring	Annet
Folkekirken i DK	75-150 stemmeberettigede forslagsstillere	Menighetsrådsmedlemmer og prester i bispedømmet	Elektronisk avstemming, begrenset stemming ved oppmøte	
Svenska kyrkan	Nominasjonsvalg Behörighetsprøving	Prester, diakoner og lekeelektorer. Medl. domkapittel og stiftsstyrelse	Fysisk avstemning (i praksis i prosti)	Behörighetsprøving av ansvarsnämnd for biskoper
Den ev.-luth. kyrkan i Finland	Valgmansforening med 30 stemmeberettigede	Prester og leke i stiftet, leke stiftsfullmæktige, stiftets repr. i kyrkomötet og kyrkostyrelsen. Lek og lovkyndig medl. domkapitlet.	Fysisk avstemning i prosti	
Den islandske folkekirke	Nominasjonsvalg blant de ordinerte stemmeberettigede	Prester, diakoner, menighetsrådsmedlemmer, leke valgmenn, leke medlemmer av Kirketinget	Elektronisk avstemming	Valgperiode på seks år, mulighet for gjenvalg

Felles for alle er at de har en valgordning, med flertallskrav på 50 prosent for at en kandidat skal bli valgt som biskop. Om nødvendig gjennomføres det to valgog ganger.

5 Aktuelle fremtidige ordninger

5.1 Innledning

Som nevnt gjennomførte Kirkerådet i forkant av Kirkemötets behandling av saken i 2018 (KM 05/18) en omfattende høring og deretter en grundig gjennomgang av ulike alternativer for utpeking av biskop. Den følgende fremstillingen vil i stor grad bygge på de innsiktene som ble gjort i den runden, men også trekke inn erfaringer gjort i den senere evalueringen, samt andre nyere vurderinger i lys av de erfaringene som senere er gjort i arbeidet med organisasjonsutvikling i Den norske kirke. Kirkerådet vil i denne runden konsentrere seg om å presentere hovedalternativer og vil i utviklingen av de nærmere elementene i ordningen bygge på den grundige behandlingen i 2018.

Den historiske gjennomgangen og oversikten over andre kirkers utpeking av biskoper har vist at utpeking av biskop kan gjøres med en rekke variabler. Et hovedskille går mellom på den ene siden en ordning der biskopen blir tilsatt på ordinær måte etter en forutgående prosess, og på den andre siden en ren valgordning. Som det fremgår foran, har de fleste andre lutherske kirker en variant

av en valgordning. Mange steder, bl.a. i Tyskland og USA, blir biskopene valgt av synoden, tilsvarende Kirkemøtet i Den norske kirke. I de nordiske folkekirkene er det etablert bredere og mer spesialiserte valgordninger.

Et spørsmål som er aktuelt for begge disse ordningene, er om kvalifiserte kandidater selv skal kunne melde sin interesse for stillingen, enten ved at søknad på bispestillingen erstatter en tidlig fase i nominasjonsprosessen eller at man kan melde seg som kandidat til nominasjon/valg.

Et annet spørsmål som har vært reist, uavhengig av hovedordning, er muligheten for at bispestillinger skal innehas på åremål. Dette vil også bli nærmere drøftet nedenfor.

5.2 Tilsetting av biskop

Med tilsetting av biskop menes her at det er et organ som på selvstendig grunnlag foretar tilsetting av biskop. Innenfor denne hovedvarianten finnes det flere ulike variasjonsmuligheter.

5.2.1 Tilsetting etter vanlig søknad

En mulighet er at bispestillinger behandles som andre stillinger i kirken, hvor stillingen lyses ut og besettes etter en ordinær søknadsprosess. En slik modell fikk svært liten tilslutning i veivalghøringen i 2015 og ble derfor ikke foreslått i høringsnotatet fra 2016. Det var likevel et lite antall hørings svar (5 %) som foreslo muligheten, deriblant Teologisk fakultet ved Universitetet i Oslo.

Ettersom alternativet hadde hatt så liten støtte blant høringsinstansene i to høringsrunder, var Kirkerådets vurdering i 2018 at det ikke vil være aktuelt å gå videre med alternativet. De samme argumentene mot en slik ordning som ble fremført da, er fortsatt gyldige. Selv om en ordning med ordinær tilsetting vil forenkle og forkorte prosessen, vil den kunne oppfattes som mindre demokratisk ved at det deltakende aspektet gjennom en rådgivende eller avgjørende bispeavstemning utgår.

En ordning med ordinær tilsetting vil også utfordre bispetjenestens uavhengige stilling i forhold til øvrige organer i kirken. Biskopens oppgave er grunnleggende sett å ha tilsyn med medarbeidere, menighetene og de valgte organene i kirken. Dette er i kirkelig sammenheng en lederposisjon som krever både uavhengighet fra andre organer og bred tillit og oppslutning. Kirkerådets vurdering er at en slik posisjon er vanskeligere å oppnå uten en form for valgprosess – endelig eller rådgivende – i forkant. En variant av rådgivende avstemning har eksistert i Den norske kirke siden 1841, og en form for valg av biskop er nesten enerådende så vel historisk som i andre kirkesamfunn i nåtiden, se også nærmere om dette i kapitlet om Den norske kirkes forståelse av bispetjenesten.

5.2.2 Tilsetting etter at det har vært en rådgivende avstemning.

En modell med tilsetting etter en rådgivende avstemning er den modellen som er gjeldende, og som med noen justeringer ble videreført fra før 2012.

Gjeldende ordning har Kirkerådet som tilsettende organ. Til høringen i forkant av Kirkemøtets behandling i 2018 ble det også presentert en ordning hvor tilsetting foretas av et særskilt tilsettingsorgan. Denne modellen fikk en viss oppslutning i høringen, men ble i den påfølgende behandlingen i Kirkerådet og Kirkemøtet vurdert

som uaktuell. Et vesentlig argument imot en slik ordning var at den vil medføre etablering av et tilsettingsråd som ytterligere et organ i strukturen. Kirkerådet finner derfor ikke grunn til å ta opp igjen forslaget om et eget tilsettingsorgan.

En tilsetting etter en rådgivende avstemning var det alternativet som fikk nest størst tilslutning i høringen fra 2016. Det var det foretrukne alternativet til Kirkerådet, og det var den ordningen som ble valgt av Kirkemøtet i 2018. Et flertall i kirkemøtekomiteen grunn gav dette slik:

[D]et er positivt at Kirkerådet opptrer som endelig tilsettingsorgan. Det er flere grunner til dette: Kirkerådet kan ha en kvalifisert vurdering av kandidatene i større grad enn det som er tilfelle gjennom et rent valg. Kirkerådet kan også ivareta helhetlige hensyn og sørge for en god bredde i bispekollegiet. Ved tilsetting i Kirkerådet er dessuten tilsettingen av biskoper forankret i et demokratisk organ som også representerer grunnplanet i kirken.

I etterkant av Kirkemøtets vedtak i 2018 har Kirkerådet gjort erfaringer med den reviderte ordningen som kan tale både for og imot en videreføring av denne.

Et hovedargument for dagens ordning er altså at Kirkerådet kan ha en kvalifisert vurdering av kandidatene. Av de 14 biskopene som, ved siden av preses, er tilsatt av Kirkerådet siden 2012, har åtte også fått størst oppslutning i avstemningen. Dette har imidlertid endret seg over tid. Ved de sju siste tilsettingene var det fem tilfeller hvor den som fikk størst oppslutning i avstemningen, ikke ble valgt. Dette kan på den ene siden tas til inntekt for at Kirkerådet tar sitt ansvar for å gjøre en selvstendig vurdering basert på flere kriterier enn avstemningen. På den andre siden blir troverdigheten til den svært omfattende og tidkrevende avstemningen svekket når Kirkerådet i en såpass stor andel av tilsettingene ikke følger avstemningsresultatet.

Kirkerådet har erfart at den omfattende prosessen er en stor belastning for de involverte kandidatene, og rådet har selv funnet det krevende å manøvrere mellom de ulike hensynene som må tas, med en avstemningsprosess som får stor tyngde gjennom at den får mye oppmerksomhet hos de involverte partene så vel som i offentligheten.

Dette kunne tale for en noe mer forenklet prosess, men dersom en ordning med tilsetting videreføres, vil Kirkerådet likevel gå inn for å videreføre dagens ordning uten vesentlige endringer.

En mindre endring som Kirkerådet vil anbefale, er at Kirkerådets sekretariat får ansvaret for å gjennomføre nominasjonsprosessen. Det er i dag bispedømmerådet som har ansvar for å administrere nominasjonsprosessen fra innsamling av forslag til kandidater og til en ferdig kandidatliste. Dette er et relativt omfattende arbeid som innebærer siling og vurdering av de forslagene som er kommet inn, og ytterligere vurderinger og intervjuer med kandidatene før den avsluttende avstemningen i rådet. For det enkelte bispedømmekontoret er dette noe som skjer sjelden, og det er ingen sentralt fastsatt mal for hvordan prosessen skal foregå. Dermed er det mye å sette seg inn i, og rutinene har i praksis variert fra bispedømme til bispedømme. Det har dessuten vist seg at det ved flere tilfeller har oppstått spørsmål om habilitet, fordi sentrale personer i arbeidet med kandidatene også enten selv er kandidat eller er nært tilknyttet en eller flere av dem.

Kirkerådet mener derfor det kan vurderes om det vil være tjenlig å endre rutinene for denne delen av prosessen, ved at Kirkerådets sekretariat har sekretariatsfunksjonene for det enkelte bispedømmerådet i arbeidet med å nominere kandidater. Dette vil kunne gi en mer standardisert tilsettingsprosess i de ulike bispedømmene, og det vil kunne spare ressurser.

5.3 Ren valgordning for biskoper

Som nevnt er det to varianter av valgordning som er mulig å gjennomføre. Én mulighet er at Kirkemøtet velger biskopen, etter en forutgående prosess, slik som er vanlig i en del andre kirker. En slik ordning vil legge sterk vekt på det nasjonale aspektet ved kirken. Det er imidlertid en ordning som ikke har noen tradisjon i Norge, og som aldri har vært utredet. Kirkerådet ser derfor bort fra en slik variant.

Da Kirkemøtet behandlet spørsmålet i 2007, anså en valgordning som den mest tjenlige fremgangsmåten for å utpeke biskoper i Den norske kirke. I sakspapiret til Kirkemøtet i 2018 gjentok man forslaget fra kirkemøtekomiteen i sak KM 09/07 som anbefalte en ordning med blant annet følgende elementer:

- Bispedømmerådet som nominasjonsorgan videreføres. (Det bør likevel åpnes for at Kirkerådets sekretariat kan ha sekretariatsfunksjonene for det enkelte bispedømmerådet i arbeidet med å nominere kandidater. Se nærmere beskrivelse ovenfor i kap. 6.2.2)
- Nominasjonsorganet nominerer fem – syv kandidater. Avstemningen kan skje ved at medlemmene i nominasjonsorganet stemmer på tre kandidater og at de tre – fem som får flest stemmer ved denne avstemningsrunden nomineres. Deretter kan det votes over kandidater til ytterligere to plasser, plass for plass.
- Det skal nomineres kandidater av begge kjønn.
- Etter nominasjonen åpnes det for å stille alternative kandidater. Minst 30 stemmeberettigede fra minimum tre forskjellige prostier kan gå sammen om å stille kandidater (områder utenfor bispedømmet regnes i denne sammenheng som ett prosti).
- Kandidatene presenteres slik at de stemmeberettigede får best mulig kjennskap til dem.
- I avstemningen er det bare tillatt å stemme på kandidater som er nominert av nominasjonsorganet eller gjennom supplerende nominasjon.
- Følgende grupper gis stemmerett:
 - o Menighetsråd i vedkommende bispedømme
 - o Prester i ordnet kirkelig stilling i vedkommende bispedømme
 - o Vigslede kateketer, diakoner og kantorer i ordnet kirkelig stilling i vedkommende bispedømme
 - o Ev. valgt ungdomsråd i vedkommende bispedømme
 - o Kirkemøtets medlemmer, samt prestenes varamedlemmer
 - o Representantene fra de tre teologiske fakulteter med tale- og forslagsrett på Kirkemøtet
 - o Representantene fra Ungdommens kirkemøte med tale- og forslagsrett på Kirkemøtet

- Ved bispevalg i Nord-Hålogaland, Sør-Hålogaland, Nidaros, Hamar og Oslo bispedømmer gis Samisk kirkeråd stemmerett.
- Døves menighetsråd avgir stemme ved valg av biskop i Oslo.
- Proster utenfor bispedømmet, teologiske professorer og lederne av praktikum gis ikke stemmerett. Stemmeretten legges til demokratisk valgte organer fremfor personer som hadde stemmerett i kraft av å være Kongens rådgivere i kirkesaker.
- Stemmene vektes.
- De stemmeberettigede avgir stemme kun på én kandidat.
- En kandidat som oppnår samlet stemmeandel etter vekting over 50 prosent, vinner valget. Hvis ingen oppnår dette, går de to med størst stemmeandel etter vekting videre til 2. valgomgang.

Mange av elementene i dette forslaget er de samme som i dagens ordning for nominasjon til biskop, men de får en litt annen vekt når resultatet av avstemningen er endelig. Forslaget om å la alle Kirkemøtets medlemmer stemme, samt varamedlemmene til prestene, vil gi et sterkere nasjonalt element enn i dagens rådgivende avstemning, hvor prostene har stemmerett.

Når resultatet av valget foreligger, vil det være nødvendig at et kirkelig organ stadfester valget og inngår skriftlig arbeidsavtale med biskopen. Det foreslås i så fall at dette er Kirkerådet.

Kirkerådet pekte i 2018 på at ordningen med valg av biskop var det alternativet som hadde fått størst oppslutning i høringen, i alle grupper av høringsinstanser. Videre pekte Kirkerådet på at ordningen styrker betydningen av de ulike stemmeberettigede gruppenes deltakelse i avstemningen. Ved at biskopen må ha mer enn 50 prosent av stemmene bak seg kan det sikres at den valgte biskopen har bred tillit og støtte i kirken. Samtidig vil ordningen innebære en mer forenklet prosedyre enn dagens ordning. At biskopene velges i stedet for å tilsettes av et organ, blir et uttrykk for biskopenes relative selvstendighet i den kirkelige strukturen. Ordningen vil også være mer i samsvar med ordning for utpeking av biskoper i andre lutherske kirker.

Regelforslaget for en slik valgordning som var utredet til Kirkemøtet 2018, er vedlagt for å illustrere dette alternativet nærmere.

7. Økonomiske/administrative konsekvenser

Saken har i seg selv ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Hvis saken sendes på høring, vil det kreve en bearbeiding av høringsmaterialet i ettertid og forberedelse av en sak til Kirkemøtet.