

Delegasjon av biskopens myndighet – anbefaling om veiledende retningslinjer

Betenkning av en arbeidsgruppe nedsatt av Bispemøtet.
Avgitt 4. mars 2008.

1. Bakgrunn

Kirkedepartementet har fastsatt ny tjenesteordning for biskoper med virkning fra 1. mars 2007. Med dette har både menighetsprest, prost og biskop fått ny tjenesteordning. De tre står i sammenheng med hverandre. De gir uttrykk for en reform av prestatjenesten, og er utviklet på bakgrunn av et omfattende forsøks- og utviklingsprosjekt under overskriften ”ny organisering av prestatjenesten”.

Et viktig element i biskopenes tjenesteordning er hjemler for å delegere myndighetsutøvelse til prost. Bispemøtet har behandlet spørsmålet om delegasjon ut fra ønsket om å praktisere delegasjonsadgangen på en så lik måte som mulig, basert på en felles vurdering av relevante hensyn. I dette notatet gis det en begrunnet anbefaling om veiledende retningslinjer for hver enkelt biskop i forbindelse med utarbeidelsen av delegasjonsreglement på bakgrunn av ny tjenesteordning for biskoper.

BM vedtok i sak 29/07 å sette ned en arbeidsgruppe til å forberede behandlingen på Bispemøtet 10.-13. mars 2008. Arbeidsgruppen har bestått av biskop Laila R. Dahl, domprost Knut Erling Johansen og stiftsdirektør Kristian Stendahl. Generalsekretær Christofer Solbakken har vært utvalgets sekretær. Utvalget har hatt tre møter. På det siste møtet deltok også avdelingsdirektør Thom Rafoss.

2. Den nye prosten

Prostatjenesten har vært i sterk endring de senere år. Fra å være prestenes tillitsvalgte overfor biskopen, har prosten blitt arbeidsgivers representant og leder av prestatjenesten i prostiet. Gjennom Tjenesteordning for proster (2004) og Tjenesteordning for biskoper (2007) er prostens nye rolle kodifisert. Det ligger en særlig utfordring i å realisere potensialet i ”den nye prosten”, og det kan være behov for en større samordning av prestatjenestens utvikling. De nye ordningene gir rom for variasjon og individualitet, men det er også behov for en norm.

Det må legges til grunn at prost og biskop har hver sin tjenesteordning. Den myndighets- og oppgavefordeling som disse tjenesteordningene gir uttrykk for, må derfor anses å være en normalordning. Likevel er det på enkelte punkter åpnet for at biskopen kan delegere myndighet til prosten. Delegasjon kan være et hensiktsmessig verktøy for en optimalisering av oppgavefordeling basert på den lokale situasjonen.

3. Delegasjon

Biskopen er ved lov og forskrift gitt myndighet i en rekke saker. Biskopen er i denne sammenheng både person og organ. Noe av biskopens myndighet forutsettes utøvd av biskopen personlig. Andre deler av biskopens myndighet kan utøves av biskopens kontor, altså biskopen som organ. Noe av den myndighet som er lagt til biskopen kan også delegeres til et annet organ.

Delegasjon er en form for kompetansetildeling som innebærer at et organ tildeler myndighet av en art som det selv har til et annet organ. Det som delegeres, er en fullmakt til å utøve myndighet på nærmere angitte betingelser. Ansvarer delegeres ikke, men forblir hos den som delegerer. Delegasjonsfullmakten kan derfor trekkes tilbake eller begrenses gjennom ulike former for styringssignaler.

Den type avgjørelser det her er tale om, vil i stor grad innebære utøvelse av skjønn. Delegasjon innebærer derfor at skjønnsutøvelsen forflyttes. Dersom den som delegerer overprøver eller sterkt begrenser skjønnsutøvelsen til den som får delegert myndighet, vil dette i praksis undergrave delegasjonen. Delegerende myndighet kan likevel gi signaler og instruksjoner ifm utøvelsen av delegert myndighet, men dette bør gjøres på generelt grunnlag, og ikke knyttet til behandlingen av en enkelt sak.

Det må skjelnes mellom delegasjon og alminnelig oppgavefordeling eller pålegg gitt i medhold av generell instruksjonsmyndighet. Delegasjon handler om tildeling av myndighet. Slik myndighet skal utøves på forsvarlig og saklig vis.

Biskopen har myndighet som er av ulik karakter. Biskopen er gitt forvaltningsmyndighet i en rekke saker, jf for eksempel kirkeloven §§ 4, 6, 18 og 21. Biskopens utøvelse av denne type myndighet er bla underlagt forvaltningsloven og offentlighetsloven og andre allmenne hensyn til forsvarlig saksbehandling. Det må derfor forutsettes at alle som utøver offentlig myndighet er fortrolig med forvaltningslovens bestemmelser, og etablerer en forvaltningspraksis i tråd med denne. Dette innebærer bla krav til skriftlighet, kontradiksjon og saklighet.

Biskopen er også gitt myndighet i saker som ikke er av forvaltningsmessig karakter, i den forstand at avgjørelsesmyndigheten ikke er å forstå som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Eksempler på slik myndighet vil være det meste av den myndighet som er gitt i Tjenesteordning for biskoper. Også til utøvelse av denne type myndighet må det stilles strenge krav til forsvarlighet, saklighet, konsekvens m.v., selv om for eksempel forvaltningslovens prosedyreregler ikke på samme måte vil komme til anvendelse.

4. Intern og ekstern delegasjon

Skillet mellom biskopen som person og organ er relevant i forbindelse med såkalt intern delegasjon. Ved intern delegasjon er det nemlig fortsatt biskopen som er myndighetsutøver. Intern delegasjon kalles derfor like gjerne uegentlig delegasjon. Biskopen som person delegerer utøvelse av myndighet på et bestemt område, men myndighetsutøvelsen forblir innenfor biskopens organ. I utgangspunktet finnes det ingen skranke for intern delegasjon så lenge saksbehandlingen er forsvarlig.

I det følgende vil det med ”delegasjon” menes ”ekstern delegasjon”.

5. Saksforberedelse og myndighetsutøvelse

Delegasjon gjelder utøvelse av myndighet, ikke saksforberedelse. Når stiftsdirektør, rådgivere eller prosten forbereder eller gir innspill til et vedtak, utøves det ikke myndighet. Myndighet utøves først når biskopen, eller den biskopen har delegert myndighet til, signerer vedtaket.

6. Skranke for delegasjon

Det må legges til grunn at med mindre det foreligger en eksplisitt hjemmel for delegasjon, foreligger det en skranke for delegasjon. Dette gjelder for alle former for myndighet, enten den er gitt i kirkeloven, tjenesteordninger, Kirkemøte-vedtak eller annet regelverk. Det

organet som fastsetter lov eller regelverk må i loven/regelverket også fastsette om den som gis myndighet, skal gis adgang til å delegere denne. Det innebærer blant annet at dersom Kirkemøtet, når det fastsettes nye liturgier, gir myndighet til biskopen er det Kirkemøtet som må fastsette om biskopen kan delegere sin myndighet. KKD har i arbeidet med TOB videre lagt til grunn som et overordnet hensyn at arbeidsgivermyndighet skal kunne delegeres, mens tilsynsmyndighet ikke skal kunne delegeres.

Det er bispedømmerådet som forvalter økonomien for presteskapet og som eventuelt gir fullmakter til prostene i den forbindelse. Slik fullmakt til prostene bør imidlertid ikke gis uten i forståelse med vedkommende biskop.

TOB har en egen delegasjonsparagraf, § 14, som positivt avgrenser delegasjonsadgangen fra biskop til prost og domprost. Det vil altså ikke være adgang til å delegere deler av biskopens myndighet som ikke står opplistet i TOB § 14.

7. Forslag til retningslinjer for delegasjonspraksis

Delegasjonshjemmelen finnes i TOB § 14. Den skiller mellom domprosten på den ene siden, og prostene for øvrig på den andre siden.

Intern delegasjon trenger, som før nevnt, ingen eksplisitt hjemmel. Slik er likevel gitt i § 2 om ledelse av prestedtjenesten, dvs utøvelse av arbeidsgivermyndighet.

Da ansvaret for delegert myndighetsutøvelse fortsatt påhviler den som delegerer, i dette tilfellet biskopen, er det avgjørende at biskopen er kjent med hvordan den delegerte myndighet utøves. Det bør derfor forutsettes at prostene rapporterer regelmessig til biskopen om dette, f.eks. i forbindelse med årsrapportering.

7.1. Delegasjon til prost

§ 2 arbeidsgivermyndighet

Prosten har ikke arbeidsgivermyndighet på delegasjon, men i kraft av egen tjenesteordning. Prosten står likevel under biskopens instruksjonsmyndighet, og må som sådan rette seg etter biskopens ledelse.

Når prosten har arbeidsgivermyndighet gitt i egen tjenesteordning, er delegert myndighet fra biskopen ikke nødvendig for å utøve ledelse av prestedtjenesten i eget prosti.

Delegasjonsadgangen her gjelder derfor i de tilfeller hvor prosten blir satt til å lede prester som helt eller delvis har tjeneste utenfor prostiet.

Delegasjon av myndighet etter § 2 kan være aktuelt ifm enkelte katedralpresttjenster, for eksempel studentpresttjeneste og fengselspresttjeneste.

Adgangen til å delegere arbeidsgivermyndighet vil ut over dette være begrenset til helt spesielle tilfeller.

§ 10 første ledd – samtykke til at prest holder gudstjeneste m.m. utenfor eget prosti

Bestemmelsen må sees i sammenheng med TOM § 12. Prest, prost og biskop kan gi slikt samtykke, og på den måten at overordnet overprøver underordnet. Det vil derfor ikke være nødvendig å delegere fullmakt etter denne bestemmelsen.

§ 10 annet ledd – prestefullmakter til ikke-ordinerte

Til de teologiske og kirkepolitiske hensyn som må legges til grunn for utøvelse av myndighet etter denne bestemmelsen, henvises det til BM 22/05 og Osberg-utvalgets innstilling.

Prestefullmakter til ikke-ordinerte reiser en rekke spørsmål. I BM 22/05 har Bispemøtet forutsatt at slike fullmakter bare skal gis på basis av det såkalte nødspriippet. Dette innebærer en innskjerping av praksis slik den mange steder har utviklet seg.

Å gi en person fullmakt til å gjøre prestejeneste handler om mer enn å sørge for betjening av menighetene. Det må mao skjelles mellom det å gi fullmakt og det å gi arbeid. Det siste forutsetter riktignok det første, men å gi fullmakt handler om å autorisere noen til å kunne gjøre prestejeneste. Å gi fullmakt til å utøve prestejeneste må derfor sees på som en variant av ordinasjonsretten.

På dette grunnlag vil det ikke anbefales at biskopen delegerer myndighet etter TOB § 10 annet ledd.

Det kan imidlertid oppstå akutte situasjoner hvor behov for prest oppstår på kort varsel og hvor messefall er konsekvensen av at fullmakt til ikke-ordinert ikke gis. I slike tilfeller bør prosten delegeres myndighet til å gi fullmakt for angjeldende gudstjeneste. Bemanningssituasjonen og tilgangen på vikarer som er prester er også ulik i bispedømmene. Dersom forholdene tilsier det bør prosten kunne få myndighet til å gi fullmakt til enkeltjenester som gravferd og gudstjenester med dåp. Vilåarene må imidlertid beskrives nærmere.

§ 11 første ledd – tillatelse vedrørende tjeneste ved prester fra andre trossamfunn

1. punktum omhandler mulighet for medvirkning (bla preke) for representanter fra andre kristne trossamfunn i gudstjenester hvor prest forretter. Hensyn som fleksibilitet, lokale behov m.v. trekker i retning av å delegere denne avgjorelsesmyndigheten til prosten.

2. punktum omhandler mulighet for at ordinerte prester i andre trossamfunn forrette gudstjenester. I den grad delegasjon er aktuelt etter denne bestemmelsen, bør adgangen begrenses til kirkesamfunn som Den norske kirke har inngått avtale med.

7.2. Delegasjon til domprost

Domprosten er prost på linje med de øvrige proster, og ikke assisterende biskop.

Domprosten er likevel biskopens faste vikar. Domprosten vikarierer for biskop når biskopen ikke er i tjeneste, for eksempel ved vakanse i bispestilling, ferie, sykdom eller utenlandsopphold. Når domprosten vikarierer i biskopens sted, utøver domprosten den myndighet som i TOB er lagt til biskopen. Ett unntak foreligger, nemlig ordinasjon til prestejeneste.

Domprosten kan altså utøve biskopsmyndighet på to måter. Enten som vikar for biskop, eller gjennom bemyndigelse. Det understrekes at slik bemyndigelse kun kan skje ”i særskilte tilfeller”.

§ 7 visitas

Visitas til menighetene er blant biskopens viktigste gjøremål, og skal gjennomføres av biskopen personlig.

§ 8 vigling av diakon, kateket, kantor

Det bør være et avgjørende hensyn å tilstrebe en mest mulig lik praksis med tanke på om vigslingen utføres av biskop eller domprost. Det bør derfor kun være helt spesielle tilfeller som tilsier at biskopen bemyndiger domprosten til vigsling av diakon og kateket. Det er en viss forskjell mellom diakon og kateket på den ene siden, og kantor på den annen side, jf vigslingsritualene til de respektive tjenestegruppene og Kirkemøtets forarbeider til saken om vigsling av kantorer. Biskopen bør derfor bemyndige den stedlige prost til å vigsle kantorer til tjeneste.

§ 9 kallsbrev og tjenestebrev

Kallsbrev og tjenestebrev har ingen rettslig virkning for ansettelsesforholdet. Kallsbrev og tjenestebrev har heller ikke funksjon som godkjenning overfor tilsettingsorganet. Brevene har simpelthen den funksjon å gi uttrykk for biskopens tilsynsrelasjon ved å formidle at den tilsatte er rettelig kalt til sin tjeneste. På denne bakgrunn må det anses som en kirkelig forventning at biskopen utsteder kallsbrev og tjenestebrev.

Bispemøtet bør utarbeide en enhetlig standardtekst for kallsbrev, tjenestebrev og evt hilsener.

§ 13 vigling av kirker m.m.

Det er aktuelt i så vidt lite omfang at det neppe er behov for nærmere retningslinjer.

8. Intern delegasjon

Stiftsdirektøren er daglig leder for bispedømmerådets virksomhet og tjenestemennene ved bispedømmekontoret. Dermed er stiftsdirektøren en del av biskopens organ. Delegasjon av avgjørelsesmyndighet til stiftsdirektøren vil derfor ikke være delegasjon i egentlig forstand, men såkalt intern delegasjon. For slik intern delegasjon finnes i utgangspunktet ingen skranker, men praksis styres av hensynet til forsvarlig saksbehandling.

Spørsmålet om intern delegasjon vil derfor måtte ta hensyn til rutiner for en forsvarlig saksbehandling, effektiv ekspedisjon og biskopens behov for å være involvert i saker. Det vil være et skjønnsmessig spørsmål når biskopen personlig bør involveres i myndighetsutøvelsen, og når dette kan ivaretas av for eksempel stiftsdirektøren.

På dette feltet er det vanskelig å gi generelle og prinsipielle retningslinjer. Man kan tenke seg et system hvor enkelte saksområder overlates til stiftsdirektøren, mens andre forelegges biskopen. Men om en sak innenfor det området som man tenker lagt til stiftsdirektøren er alvorlig nok eller av prinsipiell karakter, vil det være urimelig at ikke biskopen personlig er involvert. Alternativt kan man derfor tenke seg et system hvor kurante saker avgjøres av stiftsdirektøren, mens saker av større viktighet forelegges biskopen. Igjen vil det være problematisk å håndheve dette konsekvent, fordi en rekke kurante saker bør ha biskopens signatur. Hva som er viktig kan variere fra biskop til biskop, mellom tid og sted, og fra situasjon til situasjon.

Enkelte saker vil kreve en rask avgjørelse, og i noen saker kan det være behov for intern delegasjon basert på effektivitetshensyn. Et vedtak vil kunne forsinkes pga biskopens fravær fra kontoret, men det antas at dette kun unntaksvis vil medføre vesentlig ulempe for berørte parter.

På denne bakgrunn foreslås det at biskopens myndighetsutøvelse personlig og som organ utøves på bakgrunn av god og tillitsfull kommunikasjon mellom biskop og administrasjon. Hvorvidt dette til kreve at det utarbeides nærmere retningslinjer eller eksemplifiseringer av hvilke saker administrasjonen kan avgjøre, vil variere med tid og sted. Som en normalordning bør biskopen personlig involveres i myndighetsutøvelsen, men dersom saken er kurant og mindre viktig kan andre signere vedtaket.

Man bør imidlertid særlig være oppmerksom på den situasjon som oppstår ved skifte av biskop eller stiftsdirektør. Da vil det være grunnlag for å gå igjennom interne rutiner på nytt, og kanskje også sette opp noen enkle retningslinjer.

Hovedpoenget i det ovenstående er at biskopens administrasjon må vite hvordan biskopen tenker om ulike spørsmål og hva som er biskopens policy.

Aktuelle områder kan være

-enkelte sider ved utøvelse av arbeidsgivermyndigheten, herunder å innvilge permisjoner, tilstå prostene ferie og å tilsette vikarer i henhold til personalreglementet.

-kurante saker ved biskopens forvaltningsmyndighet etter kirkeloven, fj bla §§ 4, 18 og 21.

9. Hvordan delegere

Delegasjon av myndighet til proster etter TOB vil ikke være delegasjon av forvaltningsmyndighet, med unntak av delegasjon etter § 2. Det anbefales likevel at biskopens delegasjon og bemyndigelse gjøres på en måte som ikke etterlater tvil hverken hos biskop, prost, eller andre (prest, menighetsråd m.v.) om hva som er delegert, til hvem det er delegert, hvilke hensyn som skal legges til grunn ved utøvelse av delegert myndighet og tidsomfang. Delegasjon bør derfor som hovedregel være skriftlig, og kommuniseres til dem det kan angå.