



Referanser: KM 18/84, KM 18/86, KM 18/87, KM 09/88, KM 18/96, KM 10/00, KM 11/00, KM 06/03, KM 13/03, KM 05/04, KM 11/08, KM 12/08, KM 11/10, KM 12/12, KM 04/13, KM 10/13, KM 05/14, KR 34/12, KR 50/12, KR 30/13, KR 49/13, KR 67/13, KR 47/14, KR 48/14, KR 15/15

Arkivsak: 15/2529 - 18 AHAA (16/5196)

Saksdokumenter:

Tittel	Dok. ID
KR 15.1/16 Polarisering og kontinuitet - En analyse av kirkevalget 2015	1472036

Evaluering av Kirkevalget 2015

Sammendrag

Kirkevalget 2015 har blitt evaluert av KIFO – Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning. Kirkerådet har også innhentet rapporter fra bispedømmene om valg gjennomføringen. Denne saken tar sikte på å presentere noen overordnede resultater fra evalueringen vedrørende valgdeltakelse, reelle valgmuligheter, forkastede stemmer, forhåndsstemmegivning, valgavvikling samtidig med andre offentlige valg, ung deltakelse i valget, kjønnsrepresentasjon i valgte råd, ungdomsrepresentasjon i valgte råd, stemmegivning begrenset til eget sokn, rekruttering av menighetsrådsmedlemmer, supplerende nominasjon ved valg til menighetsråd, tilskuddsordning, spørsmål om ulike valgordninger i ulike bispedømmer, spørsmål om lister, supplerende nominasjon, opptelling og stemmeretts- og valgbarhetskategori ved valg til bispedømmerråd og Kirkemøtet, samt valg av samiske representanter. I tillegg gis det informasjon om klager på gjennomføringen av valget.

Til slutt gjøres det rede for forslag til videre saksgang i arbeidet med videreutvikling av valgreglene, samt kort for økonomiske og administrative konsekvenser.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet er glad for at Kirkevalget 2015 har engasjert en større del av medlemmene gjennom økt valgdeltakelse. Kirkerådet merker seg også at KIFO vurderer det slik at det i større grad enn tidligere var reelle valgmuligheter ved valget, ut fra at det var flere lister i de fleste bispedømmene og større oppmerksomhet om kandidatene.
2. Kirkerådet ser behov for å gjøre noen justeringer av valgreglene. Kirkerådet ber om at det forberedes en sak om endringer i valgreglene, som sendes på høring i forkant av behandling i Kirkemøtet i 2018.

Saksorientering

Kirkeforliket av 10. april 2008 mellom de syv politiske partiene som var representert på Stortinget, ledet fram til grunnlovsendringene 21. mai 2012 som endret relasjonene mellom stat og kirke. Dette forliket inneholdt blant annet gjennomføring av en demokratireform. Denne ble gjennomført i årene 2008–2011. I etterkant av kirkevalgene i 2009 og 2011 bidro KIFO, i samarbeid med andre forskermiljøer, til en forskningsbasert evaluering av de kirkelige valgene og demokratireformen. Det siste punktet i gjennomføringen av forliket var behandlingen av spørsmålet om nye valgordninger for Den norske kirke, hvilket dels skjedde gjennom behandling i kirkelige organer, og dels gjennom behandling i regjering og storting.

Kirkerådet gjennomførte høsten 2012 en høring om nye valgeregler, og det ble avholdt en valgkonsultasjon 1. februar 2013. På bakgrunn av at Kirkemøtet 2013 tok stilling til overordnede prinsipper for ny valgordning, jf. KM 10/13, vedtok Stortinget i juni 2013 endringer i kirke-loven, jf. Prop. 78 L (2012–2013), Innst. 363 L (2012–2013).

Endringene i kirke-loven var i hovedsak en lovfesting av prøveordninger som ble gjennomført ved kirkevalgene i 2009 og 2011. Endringene innebar en økning fra fire til sju leke medlemmer i bispedømmerådene, hvorav minst fire må velges ved direkte valg. Videre innebar endringene at kirkevalgene skal holdes samtidig med, og i umiddelbar nærhet til, de andre offentlige valgene. Det ble også lovfestet at valget av bispedømmeråd skal gjennomføres ved forholdstallsvalg eller flertallsvalg, noe som var nytt sammenlignet med prøveordningene. I forarbeidene var det også presisert at dersom det ikke fremsettes lister fra grupper av forslagsstillere, vil valget av de leke bispedømmerådsmedlemmene kunne gjennomføres som et flertallsvalg.

Kirkerådet gjennomførte en ny høring om forslag til mer detaljerte endringer i valgreglene høsten 2013, hvorpå Kirkemøtet 2014 vedtok nye valgeregler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet, jf. KM 05/14.

Endringene av valgreglene tok sikte på å adressere kritikken fra evalueringen av 2011-valget. Ordningen med preferansevalg ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet ble avvirket. Valgordningene ved valg av menighetsråd og valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet ble endret slik at valgordningene i hovedsak ble like. Både ved valg til menighetsråd og valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet er det i utgangspunktet en nominasjonskomité som skal sette opp en kandidatliste i prioritert rekkefølge. Det er også adgang for andre grupper å stille kandidatliste. Der det er flere lister foregår valgene som forholdstallsvalg. Antall tilleggsstemmer er begrenset oppad til maksimalt tre. Antall navn som kan føres opp på stemmeseddelen (flertallsvalg ved menighetsrådsvalget), eller føres over fra andre lister (forholdstallsvalg), er begrenset oppad til maksimalt tre. Det er ikke adgang til å stryke kandidater på listene. Reglene ble endret slik at flest mulig stemmer skal telles med, for å unngå forkastede stemmer.

KIFO har også ved Kirkevalget 2015 gjennomført en evaluering, i et noe mer begrenset omfang, gjennom rapporten *Polarisering og kontinuitet – en analyse av Kirkevalget 2015* fra Holberg, Mortensen og Botvar, KIFO-rapport 2016:1. I det følgende vil denne omtales som KIFO-rapporten. Når det gjelder KIFOs vurdering av bispedømmerådsvalget, konkluderer rapporten med:

«Selv om debatten om bispedømmerådsvalget til tider har vært temmelig kritisk er det vår vurdering at dette valget var mange skritt i riktig retning.

Valgdeltakelsen har økt, valgmulighetene har blitt flere og velgerne synes å håndtere selve stemmegivningen bedre. Det er fremdeles forhold man bør se nærmere på, slik vi har påpekt, men vi ser ikke noen grunn til at ikke hovedlinjene skal ligge fast. For velgerne er det også viktig at det ikke stadig er store endringer de må sette seg inn i. Hvis vi skulle våge oss på en litt halvtabloid formulering kunne det være: Stø kurs, men med nødvendige justeringer» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 131).

Nærværende sak tar sikte på å løfte frem viktige sider fra evalueringen av valget, men er avgrenset til noen overordnede problemstillinger og vurderinger som bygger på og delvis supplerer KIFO-rapporten. KIFO-rapporten gir mer utfyllende vurderinger av valget enn det denne saken tar sikte på.

Kirkerådet har i tillegg innhentet en rapport om valget fra bispedømmerådene/valgrådene i bispedømmene. Flere momenter fra disse rapportene er dekket i KIFO-rapporten og i denne saken, mens andre momenter vil tas med i det videre utredningsarbeid frem mot revisjon av valgreglene. Sistnevnte gjelder blant annet enkelte tilbakemeldinger på et mer detaljert nivå. Kirkerådet har i tillegg mottatt nyttige innspill fra enkelte kirkelige fellesråd og menighetsråd, som tas med i det videre arbeidet.

Kirkerådet har behandlet 32 formelle klager over valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet, i tillegg til å ha mottatt en del bekymringsmeldinger og andre tilbakemeldinger. KIFO har i sin rapport belyst disse, men Kirkerådet ser i tillegg behov for å komme med noen nærmere detaljer og vurderinger.

I Kirkerådets årsplan for 2015 var det fastsatt et hovedmål om å videreutvikle det kirkelige demokratiet og gjennomføre Kirkevalget 2015, jf. KR 03.2/15. Hovedmålet hadde følgende resultatmål som er relevante i denne sammenheng:

- Velgere har reelle valgmuligheter
- Forholdstallsvalg integreres på en god måte i valget
- Valgavvikling parallelt med offentlige valg skjer på en best mulig måte
- Flere unge deltar i kirkevalget 2015.

I Kirkerådets møte 19. mars 2015 ble det i tillegg vedtatt tre nøkkelindikatorer:

- Valgdeltakelse
- Kjønnfordeling i valgte råd
- Ungdomsrepresentasjon i valgte råd

Kommunikasjon

«Skaper framtidens kirke» var overordnet budskap for den kommunikasjonskampanjen Kirkerådet hadde ansvaret for sammen med valgansvarlige ved bispedømmekontorene. Dette slagordet var en fellesnevner for tematisering av ulike enkeltsaker og gikk igjen både i betalt og ubetalt kommunikasjon.

Mobiliseringen rundt ja eller nei til kirkelig vigsel av likekjønnede skapte større offentlig interesse enn ved tidligere kirkevalg og engasjerte flere velgere. Organisasjonen Åpen folkekirke bidro sterkt til dette ved å stille egne lister til bispedømmerådsvalget i 9 av de 11 bispedømmene. Ved tidligere kirkevalg har den viktigste kommunikasjonsutfordringen vært å bygge kjennskap til at det er et

kirkevalg. Foran 2011-valget, og i enda sterkere grad i 2015, var oppmerksomheten mer rettet mot saker og hvilken vei kirken skal gå.

Burson-Marsteller bisto Kirkerådets ledelse med løpende strategisk og operativ rådgivning, blant annet monitorering av tradisjonelle og sosiale medier, budskapsutvikling og budskapstrening. Kirkerådets kommunikasjonsstab prioriterte rask respons til medier og andre direkte henvendelser, både via sosiale medier, epost og telefon.

En spørreundersøkelse like etter kirkevalget 2015 viste at folks kjennskap til valget lå på samme høye nivå som ved 2011-valget. 92-93 % av de spurte oppga at de kjente til at det hadde vært kirkevalg. I forhold til 2011-valget var det en betydelig økning i andelen som oppga at de oppfattet det offentlige budskapet ved kirkevalget var relevant for dem. 34 % opplevde budskapet som relevant i 2015 mot 25 % i 2011.

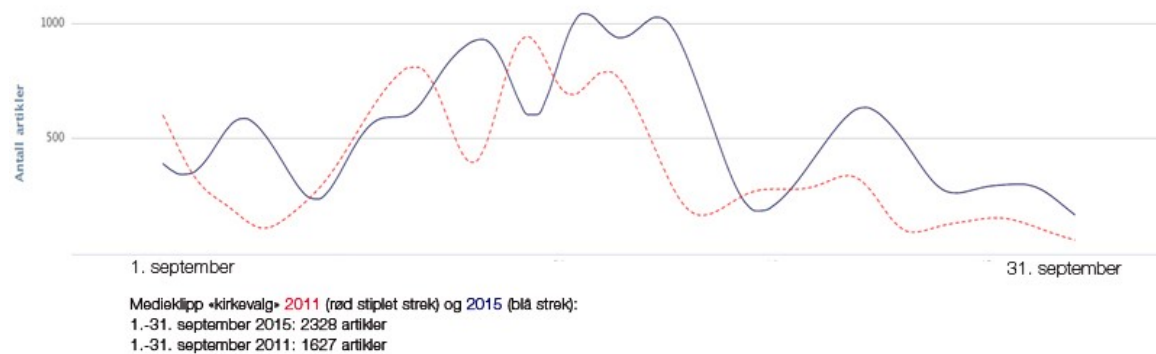
Det var samlet sett langt flere mediesaker (på nett og/eller papir) om kirkevalget i 2015 (2577 artikler) enn i 2011 (1042 artikler)

Medieklipp på stikkordet «kirkevalg» 2011 (rød stiplet strek) og 2015 (blå strek):

1.-31. september 2015: 2328 artikler

1.-31. september 2011: 1627 artikler

Medieklipp «kirkevalg» 2011 og 2015



Kilde: Mindshare

70 prosent av dekningen stod i lokalaviser.

To saker dominerte mediedekningen:

1. Homofili eller likekjønnet vigsel var nevnt i nesten halvparten av artiklene (1212 saker)
2. Feil i utsendelse av valgkort førte til 106 artikler.

Hele annonsebudsjettet i den nasjonale kommunikasjonskampanjen ble benyttet på digitale flater. Kirkerådet betalte altså ikke for annonseintrykk i papiraviser, men tilrettela ulike grafiske maler til annonser og trykksaker til bruk for menighetene og bispedømmene.

Kirkevalget.no var navet for kampanjen i digitale medier. Alle kandidatlistene og alle kandidater ble presentert på kirkevalget.no. Denne informasjonen ble hentet fra «valgmodulen» som er en del av de kirkelige registrene og driftes av Kirkerådet. Alle valgmedarbeiderne på lokalt og regionalt nivå benyttet «valgmodulen» til å lage stemmesedler og hente ut valgmannstall. Kirkevalget.no ligger under domenet

kirken.no. Det var seks ganger flere sidevisninger på kirken.no i valgperioden enn vanlig trafikk til kirken.no høsten 2015.

Det ble laget to 20-sekunders filmer (en nynorsk- og en bokmålsversjon) som ble vist på reklamefinansierte tv-kanaler uken før kirkevalget med hovedvekt på TV2. Det kreative tema for reklamefilmene var basert på at det er rom for mange meninger i kirken. I tillegg til å bli vist på TV de siste to ukene før valget ble filmene gjort tilgjengelig via kirkevalget.no og Facebook. Den betalte kommunikasjonen ble konsentrert til de siste to ukene før valget. Lokal annonsering og kunngjøringer kom i tillegg.

Planlegging og gjennomføring av lokale aktiviteter og tiltak var opp til menighetene/fellesrådene. Menighetene ble tilført midler for å kunne gjennomføre lokale informasjonstiltak. Fra Kirkerådet ble det tilbudt plakater, t-skjorter, roll-ups, og strandflagg for å promotere kirkevalget 2015.

I Bjørgvin bispedømme og Borg bispedømme ble det lansert henholdsvis en kirkevalgomat og en kirkevalgquiz. I rapporten fra Bjørgvin bispedømme, pekes det på at det tok lang tid å få valgomaten på nett, og at det var flere av kandidatene som var skeptiske til å være med. I tidsrommet august - oktober ble det registrert 1655 økter på valgomaten. Brukerne registrerte sine holdninger og sammenlignet dem med kandidatene sine holdninger gjennom 20 spørsmål. I rapporten fra Borg bispedømme skriver valgrådet at:

«Det ble inngått samarbeid med MEAT som foreslo en quiz på bakgrunn av kandidatenes egen presentasjon. Arbeidet med quizen foregikk i nært samarbeid med listene, på et tidspunkt ønsket ikke Åpen folkekirke liste å delta i quizen. Valgrådet mottok en klage på quizen fra åpen folkekirkes liste som de valgte å ikke ta til følge, noe Kirkerådet som klageinstans støttet. Quizen besto av en rekke spørsmål knyttet til kandidatenes satsingsområder og generelt om valget. Facebook-kampanjen foregikk fra 3.september til 13.september, med et lite avbrekk på noen dager i forbindelse med klagesaken. Det ble utarbeidet en liste med rundt 100 000 relevante personer man ønsket å nå ut fra definerte målgrupper (personer som hadde oppgitt at de var opptatt av kristen tro, organisasjonsliv etc.) Evaluering: Facebook-kampanjen nådde 98 282 personer, det må anses som et godt resultat. Av disse var det 2889 som klikket seg inn på kirkevalgveien.»

Valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet i 2015 stilte nye kommunikasjonsfaglige krav til bispedømmeadministrasjonenes valgmedarbeidere og Kirkerådets valgsekretariat og kommunikasjonsavdeling. Fordi det var flere lister ved bispedømmerådsvalget (i 9 av 11 bispedømmer), var likebehandling av listene førende i alle kommunikasjonstiltak. Mye tid ble brukt på å korrigere begrepsbruk og misforståelser omkring "offisiell liste" og "alternativ liste". Kirkerådet mener at det før neste kirkevalg bør gjøres en revurdering av Kirkerådets og valgrådernes rolle i kommunikasjonsarbeidet.

Lokale informasjonstiltak

Når det gjelder lokale informasjonstiltak, avdekker KIFO-rapporten at

«Fra 2011 til 2015 synes det å ha skjedd en dramatisk forandring i hvor mye menighetene har informert om kirkevalget, kandidatene og valgresultatene. 67 prosent av alle sokn informerte i et eller annet omfang i 2015 om hvor og når

kirkevalget skulle avholdes. Dette er en nedgang på 14 prosentpoeng fra 2011. Tilsvarende var det kun 54 prosent av alle sokn som informerte om sine kandidater, et fall på 9 prosentpoeng fra 2011 (Tabell 26). Noe av forklaringen på det reduserte aktivitetsnivået kan kanskje knyttes til den store medieoppmerksomheten omkring bispedømmerådvalget.» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 58).

KIFO-rapporten konkluderer med at

«Dette kirkevalget skiller seg ut fra de foregående ved den store oppmerksomhet det fikk i både lokale og nasjonale medier. Mediedekningen er nært knyttet til debatten om vigsel av homofile i kirken, som har hatt innflytelse på antallet personer som har stemt. Men den ser også ut til å ha hatt en betydning på i hvor stor grad menighetene har informert om valget, da de var langt mindre aktive i informasjonsformidlingen enn ved tidligere valg. Det er likevel ikke mulig å si noe om denne nedgangen er et uttrykk for en varig tendens, eller om det først og fremst er et resultat av de spesielle omstendighetene ved dette valget.

Selv om menighetene har gjort mindre for å informere velgerne, har velgerne generelt følt seg mer informert enn ved valget i 2011. Det bør imidlertid ikke tolkes som et uttrykk for at menighetenes formidling om valget er irrelevant. Dette kan vi delvis se på velgernes kunnskap om de lokale kandidatene, som er den laveste av de tre siste valgene og på at 30 prosent av kirkemedlemmene stadig mener at menighetsbladet er viktig for deres kunnskap om kirkevalget. Det er derfor viktig at menighetene gjør en fornyet innsats for å informere om de lokale kandidatene. Velgernes opplevelse av å være informert kommer sannsynligvis i stor grad fra de nasjonale og lokale mediernes dekning. Det kan ha vært et bevisst valg fra menighetenes side ikke å informere i samme grad som i 2011 på grunn av "drahjelpen" de fikk fra mediene. Men man bør ikke legge opp informasjonsarbeidet ut fra en antakelse om at mediene vil dekke neste kirkevalg i samme omfang.»

Kirkerådet merker seg disse vurderingene og vil ta dem med i forberedelsen av neste kirkevalg.

Arbeid med valgkort

Det viktigste enkelttiltaket i kommunikasjonsarbeidet før kirkevalget, var utsending av valgkort til alle stemmeberettigede medlemmer. Også ved 2015-valget skapte dette debatt og kritikk på grunn av feilsendte valgkort til mennesker uten medlemskap i Den norske kirke. Kvaliteten på Den norske kirkes medlemsregister ble igjen et tema, og daværende statsråd Thorhild Widvey ba i august 2015 Kirkerådet om en rapport om feilene i medlemsregisteret.

Kirkerådet mente i rapporten at det var tre hovedforklaringer på de feil i medlemsregisteret som ble oppdaget i samband med utsendelse av valgkortene. Den første og største forklaringen som ble oppgitt, var opprettelsesmetoden for medlemsregisteret. Denne har gitt store utfordringer med å få fjernet personer som ble feiloppført i medlemsregisteret i 1998. Den andre hovedfeilkilden som ble oppgitt, var mangelfull utmeldingsregistrering. Utmeldinger som er sendt menighetene i Den norske kirke, blir ikke alltid registrert i kirkens medlemsregister, men kun i kirkebøker og/eller i lokale dataløsninger. Det ble anslått at opp mot 4 prosent av utmeldingene

de siste fire årene kan mangle i kirkens medlemsregister. For det tredje identifiserte Kirkerådet en programmeringsfeil fra innføringen av eKirkebok i 2012. Denne feilen førte til at ikke-medlemmer som hadde bragt egne barn til dåp i Den norske kirke, i særskilte tilfeller feilaktig var blitt registrert som medlemmer. I perioden 2012 til 2015 dreide det seg om 1200 personer.

Som det viktigste virkemiddelet for å få bedret kvaliteten på registeret, arbeider Kirkerådet nå med en elektronisk selvbetjeningsløsning for sjekk av medlemskapsstatus samt utmeldingsfunksjon og muligens innmeldingsfunksjon. I forbindelse med utsendelse av valgkort til Kirkevalget 2015 ble 2800 feilregistrerte personer fjernet fra Den norske kirkes medlemsregister.

I tillegg til feilutsendinger til personer som ikke skulle vært registrert som medlemmer, er Kirkerådet kjent med at det flere steder var et for høyt antall retursendinger. Retursendinger gikk ved kirkevalget 2015 til de lokale menighetskontorene, så antallet er ukjent for Kirkerådet. Medlemsregisteret har i utgangspunktet bare folkeregisterets bostedsadresse registrert på medlemmene, men Kirkerådet vil nå utrede mulighetene for også å ha folkeregistrert postadresse registrert på medlemmene. Dette bør kunne redusere antallet returer.

Som ved de to foregående valgene ble valgkort sendt ut på bakgrunn av uttrekk fra medlemsregisteret i månedsskiftet juni/juli. I motsetning til ved kommunestyrevalget, var uttrekket til valgkortet ikke sammenfallende med manntallet for kirkevalget. Foreløpige manntall ble lagt ut i hvert sokn 10. august, og medlemsregisteret ble korrigert helt frem til endelig valgmanntall ble tatt ut like i forkant av valgdagen. Dette avviket fra prosedyrene til kommunestyrevalget førte til en del uklarheter med tanke på hvor man skulle stemme dersom man flyttet i tidsrommet mellom utsendelsen av valgkortet og valgdagen. Kirkerådet vil utrede muligheten for å legge til grunn uttrekket til valgkortet som det gjeldende manntallet tilsvarende ved andre offentlige valg. Dette vil kreve at datakvaliteten i medlemsregisteret er av høyere kvalitet enn i dag. Dersom det ikke blir endringer på dette punktet, må informasjonen på valgkortet om prosedyrer ved flytting være tydeligere enn hva som var tilfellet ved Kirkevalget 2015.

Enkelte bispedømmeråd fremmet ønske om en sterkere regional tilpasning av valgkortene. Dette var produksjonsteknisk en mulighet slik valgkortene ble produsert ved kirkevalget i 2015. Samtidig er prosessen med produksjon og utsendelse av valgkort så omfattende at det viste seg at det ikke var rom for en slik regional tilpasning innenfor de rammer som var for valgkortproduksjonen. Innholdet i valgkortforsendelsene ble derfor i all hovedsak fastsatt sentralt.

Momenter felles for valg til menighetsråd og valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet

Valgdeltakelse

Kirkerådet har hatt en målsetning om økt valgdeltakelse ved kirkevalget i 2015. KIFO-rapporten slår fast at:

«Dersom kirkevalget kun skulle vurderes ut fra om man økte valgdeltakelsen, kunne man konkludere med at 2015-valget var en suksess, og da i særlig grad bispedømmerådvalget. Andelen av kirkens medlemmer som deltok ved de

kirkelige valgene viser en markant økning når vi sammenlikner med 2011-valget. Særlig gjelder dette valget til bispedømmerråd. Ser man menighetsråds- og bispedømmerrådsvalget under ett, har valgdeltakelsen økt fra 13,5 til 16,7 prosent, det vil si en økning på 23,7 prosent» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 52).

Kirkevalget 2015 hadde en oppslutning på 16,7 % av de stemmeberettigede. Ved 2015-valget sa 520 323 kirkemedlemmer sin mening om hvem som skal styre kirken. Den mest iøynefallende økningen finner vi i Oslo bispedømme. I 2011 deltok 8,3% av de stemmeberettigede i kirkevalget i Oslo. I 2015 økte deltakelsen til 16,3% av de stemmeberettigede i Oslo bispedømme.

Det var imidlertid ikke alle velgere som stemte ved begge valg. Det var 15,7 prosent som stemte ved menighetsrådsvalget, og 15,1 prosent som stemte ved valget til bispedømmerråd og Kirkemøtet, jf. tabellene nedenfor.

Oppslutning til menighetsrådsvalget i 2001, 2005, 2009, 2011 og 2015. Prosent

Bispedømmer	2001	2005	2009	2011	2015
Oslo	1,7	1,5	8,3	8,1	13,1
Borg	2,8	2,1	10,9	10,9	14,0
Hamar	5,2	9,1	16,6	17,4	19,7
Tunsberg	3,1	3,5	12,5	12,8	15,1
Agder og Telemark	4,4	4,1	13,5	14,3	16,2
Stavanger	4,0	4,1	12,8	13,1	15,3
Bjergvin	3,2	3,5	13,1	13,9	15,1
Møre	4,9	6,5	16,8	17,5	18,8
Nidaros	3,6	4,9	13,4	14,3	15,9
Sør-Hålogaland	3,6	5,6	15,5	15,5	15,6
Nord-Hålogaland	5,4	6,2	18,3	17,2	18,3
Totalt	3,6	4,2	13,1	13,5	15,7

Kilde: Tabell 18 fra Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, side 52.

Oppslutning ved bispedømmerrådsvalget i 2009, 2011 og 2015. Prosent.

Bispedømmer	2009	2011	2015
Oslo	7,9	7,4	15,7
Borg	8,4	8,9	14,0
Hamar	11,5	12,8	17,6
Tunsberg	9,3	9,5	14,8
Agder og Telemark	10,6	11,8	15,9
Stavanger	11,4	11,4	14,7
Bjergvin	10,6	11,1	13,8
Møre	12,2	13,2	17,2
Nidaros	9,8	10,5	14,6
Sør-Hålogaland	9,5	11,4	13,2
Nord-Hålogaland	13,0	12,3	16,1
Totalt	10,0	10,6	15,1

Kilde: Tabell 19 fra Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, side 53.

KIFO-rapporten konkluderer med:

«På samme måte som ved de forrige kirkevalgene steg oppslutningen ved valget i 2015. Ved menighetsrådsvalget var oppslutningen på 15,7 prosent mens oppslutningen ved bispedømmerådsvalget var på rekordhøye 15,1. Spesielt Oslo bispedømme opplevde en kraftig økning i valgdeltakelsen, men også Borg og Tunsberg opplevde en stor økning. En del av årsaken finner vi trolig i at den polariserte debatten om vigsel av homofile i kirken virket mobiliserende. Men økningen kan med sannsynlighet også antas å være et uttrykk for en naturlig økning i valgdeltakelsen etter hvert som kirkevalget blir kjent og etablert i sin nåværende form. Det er imidlertid mulig at valget er i ferd med å ta ut sitt potensiale av velgere. Sokn med under 2000 medlemmer har opplevd stagnasjon i oppslutningen til menighetsrådsvalgene, og det har også vært en viss nedgang i sokn med mindre enn 500 medlemmer» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 57).

Kirkerådet er fornøyd med den økte valgdeltakelsen ved kirkevalget i 2015. Det gir kirkens tillitsvalgte et sterkt mandat i en spennende periode for Den norske kirke.

Kirkevalget 2015 nådde høyere oppslutning enn nylige kirkevalg i både Sverige og Finland. Ved kirkevalget i Evangelisk lutherska kyrkan i Finland i 2014 stemte 15,7 % av de stemmeberettigede. Ved kirkevalget i Svenska kyrkan i 2013 deltok 12,8% av de stemmeberettigede.

Reelle valgmuligheter

Kirkerådet vedtok i Årsplan 2015 et resultatmål om at velgerne skal ha reelle valgmuligheter. Dette er en videreføring av en viktig føring fra demokratireformen. I KIFOs evaluering av demokratireformen i Den norske kirke¹ pekte KIFO på at spørsmålet om hvorvidt det er etablert reelle valgmuligheter ikke er noe som enten er eller ikke er innfridd, men snarere et mål som kan være innfridd i større eller mindre grad. Etter en nærmere drøfting, konkluderte KIFO med at det alt i alt er «betydelige svakheter når det gjelder velgernes reelle valgmuligheter» etter kirkevalgene 2009 og 2011 (side 39). Denne konklusjonen var et av utgangspunktene for Kirkerådets og Kirkemøtets arbeid med valgreglene, hvor det ble tatt sikte på å gjennomføre endringer som gjorde valgmulighetene mer reelle enn tidligere.

I oppsummeringen av KIFOs evaluering av Kirkevalget 2015, peker KIFO-forskerne på at:

«Et hovedpunkt i den tidligere kritikken har rettet seg mot spørsmålet om velgerne har hatt reelle valgmuligheter. "Reelle valgmuligheter" har som vi har vært inne på også vært et uttalt mål for demokratireformen. Det er fortsatt en stor utfordring at menighetsrådsvalgene i liten grad har såkalt "overskytende kandidater", det vil si lister som inneholder flere kandidater enn det antall som skal velges som faste eller varamedlemmer til menighetsrådet. Her kan man vanskelig snakke om at det har skjedd en positiv utvikling.

Når det gjelder bispedømmevalget er situasjonen en annen. I ni av elleve bispedømmer var det to lister å velge mellom, Åpen folkekirkes liste og Nominasjonskomiteens liste (enkelte steder også kalt Mangfoldig folkekirke).

¹ Ulla Schmidt (2011), *Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke. Sluttrapport*. KIFO-notat nr. 5/2011.

De to listene førte til at velgerne fikk et mer reelt valg. I bispedømmene med to lister stilte det mellom 30 og 36 kandidater til valg, til de 14 plassene som skulle velges totalt (faste og vara). De to grupperingene Åpen folkekirke og Levende folkekirke bidro til at man fikk fram informasjon om hva de enkelte kandidatene stod for, ikke minst i spørsmålet om kirkelig vigsel av homofile par» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 170)

Når det gjelder valg til menighetsråd og overskytende kandidater, vises det til en nærmere omtale av dette i KIFO-rapportens kapittel 4.2.

Når det gjelder valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, merker Kirkerådet seg at KIFO vurderer at kirkevalget i 2015 i større grad enn tidligere har medført at velgerne har reelle valgmuligheter ut fra at det var to lister i ni av bispedømmene og mer informasjon om valgalternativene.

Forkastede stemmer

En av de største kritikkene etter kirkevalget i 2011 var antallet forkastede stemmer ved valget til bispedømmerådet og Kirkemøtet, som var på 9,2 prosent. Bakgrunnen var et krav ved preferansevalgordningen om at velgerne måtte rette listen ved å gi uttrykk for minst én preferanse for at den skulle bli godkjent. Ved Kirkevalget 2015 var reglene endret for å ta høyde for det. Det ble adgang til å levere urettede lister. Dersom det er gitt tilleggsstemme til flere enn tre kandidater eller tilføyd flere kandidater enn tre, er det regelfestet at det kun tas hensyn til de tre øverste tilleggsstemmene, og det er regelfestet at det ikke tas hensyn til strykninger.

KIFO-rapporten peker på at

«En stemmeseddel forkastes dersom den ikke er stemplet, hvis den er markert slik at man kan se hvem velgeren er, hvis det ikke fremkommer av stemmeseddelen hvilken kandidatliste den gjelder for, eller hvis den er rettet på en uforståelig måte. Det er altså ikke så stor sjanse for at en stemmeseddel skal bli forkastet. Som velger har man liten grunn til å frykte at man gjør feil som fører til at stemmen må forkastes. Omleggingen av reglene for valg til bispedømmeråd har hatt betydelig effekt. Ved valget i 2015 var det kun 0,5 prosent av stemmene til bispedømmevalget som ble forkastet, mot skyhøye 9,2 prosent i 2011 (...)

Det har altså vært en utvikling i riktig retning når det gjelder forkastede stemmer. Likevel er det et faktum at andelen forkastede stemmer fortsatt ligger noe høyere enn den gjør ved kommunevalget. Når det gjelder valget til menighetsråd forkastes én av hundre stemmer, til bispedømmeråd én av to hundre, mens til kommunevalget forkastes ikke mer enn én per tusen stemmer. Til menighetsrådsvalget forkastes det altså ti ganger så mange stemmer som ved kommunestyrevalget. Det finnes dermed fremdeles et forbedringspotensial når det gjelder andelen forkastede stemmer» (Holberg, Mortensen, Botvar (2016) side 65–66)

Det følger av regler for valg av menighetsråd § 10-4 annet ledd, jf. regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-13 første ledd, at det er et krav om at stemmesedlene skal stemples. I rapportene fra bispedømmene fremgår det at enkelte sokn ikke har stemplet stemmesedler, noe som har ført til forkastede stemmer.

I valglovens terminologi er det et viktig skille mellom prøving av *stemmegivninger* og prøving av *stemmesedler*. Når en stemmegivning prøves, innebærer det prøving av valghandlingen eller måten velgeren har gitt sin stemme, og om lovens krav til velgeren er oppfylt. Dersom velgeren for eksempel ikke har stemmerett ved valget, blir stemmegivningen ikke godkjent. I regler for valg av menighetsråd § 11-3 omtales dette som en *vraking av stemmegivningen*. Når en stemmeseddel prøves, er det stemmeseddelen som sådan som er gjenstand for prøving. Dersom stemmeseddelen ikke kan godkjennes, skal *stemmeseddelen* etter det regler for valg av menighetsråd §§ 11-4 bokstav f og 11-5 bokstav c *forkastes*. KIFO-rapporten viser til at hovedforklaringen på soknets mange forkastede stemmer finnes i en sammenblanding mellom forkastede stemmer og vrakede stemmegivninger. Kirkerådet ser at valgreglene og veiledningen i valghåndboken på dette punkt kan forbedres.

Valgloven har egne, pedagogiske bestemmelser om godkjenning av henholdsvis stemmegivning i §§ 10-1, 10-1a og 10-2 og godkjenning av stemmesedler i § 10-3. Det kirkelige valgregelverkets bestemmelser om hva som skal til for å godkjenne stemmegivninger og stemmesedler bør etter Kirkerådets oppfatning revideres etter mønster fra valgloven.

KIFO-rapporten peker på at man bør

«vurdere hvorvidt det skal utarbeides en prosedyre for å registrere de vrakede stemmene. Dette vil kunne gi et overblikk over hvor mange som møter opp og stemmer i galt sogn og på den måten mister innflytelse. Det er selvfølgelig velgernes ansvar å møte opp på riktig sted, men dersom det er et utbredt fenomen at folk møter opp i feil valglokale, så er dette et problem man bør forsøke å gjøre noe med. Ut over det, vil en oversikt over vrakede stemmer øke sjansen for at vi får et mer riktig bilde av hvor mange stemmer det faktisk er snakk om» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 71).

Kirkerådet tar sikte på å utarbeide en slik prosedyre for å registrere antall vrakede stemmegivninger innen neste valg.

Forhåndsstemming

Kirkerådet er kjent med at en del velgere har stilt spørsmålstegn ved anonymiteten ved forhåndsstemming, særlig knyttet til at de måtte påføre navn, adresse og fødselsdato på omslagskonvolutten, jf. regler for valg av menighetsråd §§ 9-7 og 9-8. Kirkerådet har både fått tilbakemeldinger fra velgere, innspill fra bispedømmer og formelle klager knyttet til dette.

Kirkerådet vil peke på at det etter en lovendring fra 2013 er en hovedregel for forhåndsstemming ved andre offentlige valg at velgeren selv legger stemmeseddelen i en urne, og at stemmemottaker setter kryss i manntallet ved velgerens navn, jf. valgloven § 8-4 annet ledd.² Fra 2013 ble det også et krav om at det skal være to stemmemottakere tilstede ved forhåndsstemmegivningen. Unntaket fra hovedregelen er når stemme mottas fra velger som er manntallsført i annen kommune, ved strøbrudd eller kommunikasjonsbrudd mot manntallet eller etter særskilt bestemmelse fra valgstyret. Da skal det brukes en ordning med stemmeseddelkonvolutt: Etter at stemmeseddelen er stemplet, legger velgeren denne selv i en stemmeseddelkonvolutt og limer denne igjen. Stemmemottaker legger

² Se også valgloven § 9-5 fjerde ledd.

stemmeseddelkonvolutt sammen med valgkortet i en omslagskonvolutt. Før 2013 var det utelukkende en ordning med stemmeseddelkonvolutt, med krav om én stemmemottaker.

Kirkerådet vil bemerke at forhåndsstemmegivning har blitt vanligere ved andre offentlige valg. Ved valget av kommunestyre og bydelsutvalg i Oslo kommune i 2015 var det for eksempel totalt 37 % av de som deltok i valget som avga forhåndsstemme (119 364 av 321 676 stemmer). Til sammenligning var henholdsvis 7,8 prosent av menighetsrådsstemmene og 6,1 prosent av bispedømmerrådsstemmene avgitt i Oslo bispedømme som forhåndsstemmer.

Kirkerådet vil vise til at noen av virkemidlene kommunene har tatt i bruk ved sin valggjennomføring, som gjør det mulig å unngå bruk av stemmeseddelkonvolutter, er knyttet til muligheten for å ha minst to stemmemottakere ved hvert sted for forhåndsstemmegivning og innføring av elektronisk manntall. Det er ikke gitt at det vil være ressursmessig grunnlag til å innføre tilsvarende løsninger for forhåndsstemmegivning ved kirkevalget. Å sikre en bemanning til avvikling av forhåndsvalg på tilsvarende nivå som kommunevalgene vil være veldig ressurskrevende. Kirkerådet mener likevel at bestemmelsene om forhåndsstemmegivning bør gjennomgås og vurderes på nytt i forkant av neste valg. Kirkerådet tar videre sikte på å komme tilbake med en vurdering av om det kan være aktuelt å gjennomføre forhåndsstemmegivning i samarbeid med Sjømannskirken, ambulerende stemmegivning og eventuelt tidligstemmegivning.

Valgavvikling parallelt med andre offentlige valg

Etter kirkeloven § 4 fjerde ledd skal kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyre. KIFO-rapporten har undersøkt hvorvidt velgeroppslutningen blir påvirket av om kirkevalget avholdes adskilt fra kommunestyre- og fylkestingsvalget eller i samme bygning som kommunestyre- og fylkestingsvalget.

Velgeroppslutning etter hvor valget ble avholdt, etter bispedømme. Prosent.

Bispedømmer	Kirkevalg kun utført i kirken eller annen bygning	Kirkevalg kun utført i samme bygning som kommunestyrevalg
Oslo	16,3	16,9
Borg	13,9	15,1
Hamar	13,8	14,0
Tunsberg	18,9	19,7
Agder og Telemark	18,5	18,8
Stavanger	22,8	15,7
Bjergvin	13,0	18,0
Møre	9,9	13,2
Nidaros	14,9	15,3
Sør-Hålogaland	5,9	15,9
Nord-Hålogaland	11,1	15,1
Totalt	13,0	15,7
Antall sokn	41	1 162

Kilde: Tabell 22, fra Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, side 55.

KIFO-rapporten peker på at:

«I Tabell 22 finner vi en oversikt over valgprosenten i de soknene som har valgt å avholde menighetsrådsvalget adskilt fra kommunevalget og de som har avholdt valgene samme sted som kommunevalget. De få soknene som har hatt valg både i kirken og i rådhus/skole er filtrert ut for å gjøre skillet så klart som mulig. Som man kan se av tabellen er det en deltagelsesprosent på 15,7 i tilfeller hvor valgene har vært holdt i samme bygning som i kommunestyrevalgene. Der valgene er holdt i andre bygninger enn kommunestyrevalgene er den på 13 prosent. Dette viser en klar, om enn ikke så stor, forskjell på oppslutningen om menighetsrådsvalget etter hvor det ble avholdt. Man skal være forsiktig med å tolke for mye ut av denne tabellen, fordi det er få sokn som har valgt ikke å legge menighetsrådsvalget til samme sted som kommunevalget. Det er likevel viktig å se nærmere på hva slags type sokn det er som har valgt en slik løsning og tolke oppslutningen ut fra det. Primært er det mindre sokn på mellom 0 og 1999 medlemmer som har valgt løsningen med valg i andre bygninger enn kommunestyrevalgene. Dette er sokn som i utgangspunktet opplever stor oppslutning om kirkevalgene (se Tabell 20). Valgdeltakelsen er derfor betydelig mindre enn den normalt er i sokn på denne størrelsen. Videre kan det tenkes at man i mer konservative områder av landet har ønsket å holde de to valgene atskilt ut fra en oppfatning om at de som "tar seg bryet" med å oppsøke kirkevalget, uavhengig av kommunevalget, er de mest aktive og derfor bør ha størst innflytelse. I så fall kunne man også forvente et generelt høyere kirkelig engasjement og større valgoppslutning i disse områdene. Begge disse forklaringene innebærer at nedgangen (til 13 prosent) i så fall ville være tydeligere enn det som fremkommer, da begge typer sokn vanligvis ville ha høyere valgoppslutning enn gjennomsnittet for alle sokn. Vi skal heller ikke glemme den kraftige oppgangen i valgdeltakelsen som kom ved valget i 2009, da kirkevalgene for første gang ble avholdt samtidig og i stor grad på samme sted som Stortingsvalget.

Mye tyder på at det vil være negativt for valgdeltakelsen å holde valgene i andre bygninger enn kommunestyrevalgene. Dette kan underbygges ved å se på velgerundersøkelsen KIFO fikk gjennomført i dagene etter valget. Blant dem som stemte ved kirkevalget var det 79 prosent som svarte at det var svært viktig eller viktig for deres deltagelse i valget, at det ble avholdt samtidig med kommunevalget. Dette kan tyde på at valgdeltakelsen ikke vil holde seg like høy dersom menighetsrådsvalgene blir holdt et annet sted enn kommunevalget» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 54–55).

Kirkerådet merker seg vurderingene fra KIFO.

Ung deltakelse i kirkevalget

Kirkerådet har i årsplanen for 2015 et resultatmål om at flere unge deltar i kirkevalget i 2015. KIFO-rapporten har en tabell som viser at det er en økning i velgeroppslutningen for velgere under 18 år ved menighetsrådsvalget i 2015:

Velgeroppslutning til menighetsrådsvalget, velgere under 18 år etter bispedømme. Prosent

Bispedømmer	2009	2011	2015
Oslo	1,1	2,3	4,1
Borg	0,8	1,3	2,9
Hamar	0,7	1,3	2,2
Tunsberg	1,0	1,6	2,1
Agder og Telemark	1,2	1,6	1,9
Stavanger	1,1	2,3	2,7
Bjergvin	1,5	1,8	2,1
Møre	0,6	1,5	1,8
Nidaros	0,7	1,7	2,0
Sør-Hålogaland	0,6	1,4	1,8
Nord-Hålogaland	3,6	1,6	1,8
Totalt	1,1	1,6	2,3

Kilde: Tabell 23 fra Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, side 56.

KIFO-rapporten peker på at:

«En positiv utvikling ved kirkevalgene er at de yngre velgerne under 18 år i økende grad benytter seg av sin stemmerett (Tabell 23). Fra valgforskningen vet man at når unge først har stemt ved ett valg, så er de tilbøyelige til å gjøre det igjen. Derfor er det grunn til å tro at den økende støtten til kirkevalgene blant unge sikrer velgeroppslutningen på lengre sikt» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 55).

Valgdeltakelsen for unge under 18 år, har fremdeles et forbedringspotensiale, når kun 2,3 prosent i aldersgruppen avgir stemme. På den annen side er det en økning på 43,75 prosent fra forrige valg. Velgerne i aldersgruppen 15–17 år har ikke stemmerett ved andre offentlige valg, og det er derfor grunn til å merke seg at disse velgerne oppsøker valglokalene utelukkende for å stemme i kirkevalget.

Kjønnsfordeling i valgte råd

Kirkerådet har vedtatt kjønnsfordeling i valgte råd som en nøkkelindikator for Kirkevalget 2015. Nøkkelindikatoren kan ikke vurderes uavhengig av kjønnsfordelingen på valglistene.

Ved valg til menighetsråd har tendensen de siste årene vært at menn er underrepresentert både på valglistene og i de valgte råd. Landsgjennomsnittet på valglistene i 2015 var 41,0 % menn. Dette er innenfor ønsket kjønnsbalanse. Ser man på hvert enkelt bispedømme, er det bare i Sør-Hålogaland og i Hamar at den gjennomsnittlige kjønnsfordelingen ikke er innenfor ønsket kjønnsbalanse. Kjønnsfordelingen på landsbasis i de valgte menighetsråd avviker lite fra kjønnsfordelingen på valglistene, med 40,7 % menn. Dette er innenfor ønsket kjønnsfordeling. Samtidig er gjennomsnittet for bispedømmene Borg, Tunsberg og Møre under ønsket målsetning i de valgte råd på tross av at valglistene gjennomsnittlig hadde ønsket kjønnsbalanse, med henholdsvis 39,3 %, 38,5 % og 38,5 % menn. Disse kommer i tillegg til Sør-Hålogaland og Hamar bispedømmer, som fikk gjennomsnitt på henholdsvis 35,5 % og 36,8 % menn i de valgte menighetsrådene. Det er altså bare delvis måloppnåelse i på dette området.

Kjønnsfordeling på listene til menighetsrådet etter bispedømme. Prosent menn.

Bispedømmer	2009	2011	2015
Oslo	44,7	45,3	47,1
Borg	39,1	40,5	40,7
Hamar	42,7	42,1	39,6
Tunsberg	37,7	39,4	40,0
Agder og Telemark	41,1	40,0	41,7
Stavanger	45,4	45,1	46,6
Bjergvin	40,0	41,4	40,2
Møre	39,9	40,7	40,5
Nidaros	40,7	42,3	41,2
Sør-Hålogaland	35,0	37,1	35,6
Nord-Hålogaland	40,5	41,4	42,0
Gjennomsnitt	40,5	41,3	41,0

Kilde: Tabell 14 fra Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, side 49.

Ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet er det krav om at det skal være minst 40 % av hvert kjønn på valglistene. Dette ble etterkommet på valglistene i alle bispedømmene. I seks av elleve bispedømmer ble kjønnsfordelingen, både blant de valgte leke medlemmene og i rådene som helhet, innenfor ønsket kjønnsbalanse. Dette gjelder bispedømmene Bjergvin, Hamar, Nord-Hålogaland, Oslo, Stavanger og Tunsberg. Tre bispedømmer, Agder og Telemark, Borg og Sør-Hålogaland, fikk verken ønsket kjønnsbalanse blant de valgte leke kandidatene eller i rådet som helhet. Møre bispedømme fikk ikke ønsket kjønnsbalanse blant de leke medlemmene, men i rådet som helhet. Nidaros bispedømme fikk ønsket kjønnsbalanse blant de leke medlemmene, men ikke i rådet som helhet. Det anses å være god måloppnåelse på dette punktet, selv om det i noen bispedømmer ble skjev kjønnsbalanse i de valgte rådene.

Kjønnsfordeling i valgte bispedømmeråd. Etter bispedømme. Prosent menn.

Bispedømmer	Leke medlemmer	Hele rådet
Oslo	57,1	45,5
Borg	14,3	30,0
Hamar	57,1	50,0
Tunsberg	42,9	50,0
Agder og Telemark	71,4	70,0
Stavanger	42,9	50,0
Bjergvin	42,9	50,0
Møre	28,6	40,0
Nidaros	57,1	66,7
Sør-Hålogaland	28,6	18,2
Nord-Hålogaland	42,9	45,5
Gjennomsnitt	44,2	47,0

Kilde: Kirkerådets egen sammenstilling

Representasjon av unge i valgte råd

Kirkerådet har vedtatt representasjon av unge i valgte råd som en nøkkelindikator for Kirkevalget 2015.

Tilsvarende som for kjønnsfordeling i valgte råd kan ikke nøkkelindikatoren for ungdomsrepresentasjon i valgte råd vurderes uavhengig av ungdomsrepresentasjonen på valglistene. Ved valg til menighetsråd var landsgjennomsnittet for andel av kandidater under 30 år bare 5,1 prosent. Dette er samme tall som i 2011, men samtidig økte gjennomsnittsalderen på valglistene fra 51,6 i 2011 til 53,0 prosent i 2015.

Når det så gjelder prosentandel av innvalgte kandidater (faste plasser), er den gjennomsnittlige prosentandelen på landsbasis 5,8 prosent. Dette viser at de unge er en gruppe som velgerne er litt mer tilbøyelig til å gi en personlig stemme enn andre. Samlet sett er man langt unna målsetningen om minst 20 prosent kandidater under 30 år.

Kandidater under 30 år valgt inn som faste eller varamedlemmer 2015. Etter bispedømme. Prosent.

Bispedømmer	Faste medlemmer	Varamedlemmer
Oslo	11,5	1,8
Borg	7,2	1,5
Hamar	3,0	4,0
Tunsberg	6,7	3,3
Agder og Telemark	5,1	2,8
Stavanger	7,8	6,4
Bjørgvin	6,0	4,8
Møre	4,1	3,5
Nidaros	5,5	4,1
Sør-Hålogaland	4,8	5,3
Nord-Hålogaland	5,8	5,2
Totalt	5,8	3,9

Kilde: Tabell 17 fra Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, side 50.

Ved valg til bispedømmeråd er situasjonen en annen. Her det et *krav* om at listene skal inneholde minst 20 % personer under 30 år. Følgende tabell viser representasjonen av personer under 30 år i valgte bispedømmeråd:

Bispedømme	Andel under 30 år innvalgt ved valg av leke medlemmer	Andel under 30 år i bispedømmerådet som helhet
Agder og Telemark	28,6 %	20,0 %
Bjørgvin	28,6 %	20,0 %
Borg	42,9 %	30,0 %
Hamar	14,3 %	10,0 %
Møre	28,6 %	20,0 %
Nidaros	42,9 %	25,0 %
Nord-Hålogaland	14,3 %	9,1 %
Oslo	28,6 %	27,3 %
Stavanger	14,3 %	10,0 %
Sør-Hålogaland	28,6 %	18,2 %
Tunsberg	42,9 %	30,0 %
Landsgjennomsnitt	28,6 %	20,0 %

Kilde: Kirkerådets egen sammenstilling

Blant de valgte leke medlemmene var det et landsgjennomsnitt på 28,6 %. Dette er høyere enn snittet på listene, som var 23,2 %. Dette viser at også ved bispedømmerådsvalet er de unge en gruppe som velgerne er litt mer tilbøyelig til å gi en personlig stemme enn andre (jf. avsnittet om menighetsrådsvalet).

En utfordring med tanke på ungdomsrepresentasjon er at aldersgruppen 18-29 er så nær som helt fraværende i de andre kategoriene enn leke medlemmer. At det ikke er noen biskoper under 30 år er å forvente, men at det kun er den døvekirkelige representanten blant de andre kategoriene som var under 30 år, gjør at ungdomsrepresentasjonen i valget av leke medlemmer blir desto viktigere. Selv om landsgjennomsnittet for de innvalgte leke medlemmer i bispedømmerådene var 28,6 %, var likevel landsgjennomsnittet i bispedømmerådene som helhet bare 20,0. Samlet sett er måloppnåelsen på dette punktet rimelig bra.

Stemmegivning begrenset til eget sokn på valgdagen

Kirkelig stemmerett utøves i det soknet en er registrert bosatt i, jf. kirkeloven § 4 første ledd. Personer som midlertidig oppholder seg i et annet sokn enn der de er registrert bosatt, kan stemme ved valget i bostedssoknet ved å avgi forhåndsstemme i det soknet de midlertidig oppholder seg i før 1. september.

Det har kommet noen tilbakemeldinger om at det, særlig i store byer, bør være adgang til å stemme på sokn i hele kommunen på valgdagen. Kirkerådet er kjent med at stemmegivning fra annet sokn på valgdagen enkelte steder ikke ble håndtert i tråd med reglene.

Kirkerådet vil peke på at reglene om stemmegivning i eget sokn på valgdagen har en parallell fra de andre offentlige valgene. Der er det adgang til å forhåndsstemme i andre kommuner enn der man er bosatt, men på valgdagen er det kun mulig å stemme i den kommunen man er manntallsført i, jf. valgloven §§ 8-4 femte ledd og 9-5 første ledd. Forskjellen ligger for det første i at soknene i hovedsak er mindre enn kommunene. For det andre er det ved forhåndsstemmegivningen i annet sokn enn bostedssoknet satt en tidsbegrensning til 1. september, sammenlignet med fredagen før valgdagen for forhåndsstemmegivning i annen kommune enn der man er manntallsført.

Kirkerådet vil vurdere om reglene på dette punkt bør endres, slik at det eventuelt kan bli adgang til å avgi stemme i alle soknene innenfor fellesrådsområdet på valgdagen.

Valg av menighetsråd

Rekruttering av menighetsrådsmedlemmer

Når det gjelder nominasjon av kandidater til menighetsråd, var det ved valgene i 2009 og i 2011 en utfordring å få nok kandidater. Mer enn halvparten av alle sokn hadde enten færre eller kun det antallet kandidater som er påkrevd for å ha komplette lister, noe som vil si at alle kandidatene som stilte opp automatisk ble valgt inn. KIFO-rapporten peker på at dette er uheldig i et demokratisk perspektiv:

«Når muligheten til å velge mellom kandidater i liten grad er til stede, er dette problematisk ut fra demokratiske verdier – fordi velgernes stemmegivning i praksis ikke får noen særlig betydning. Mangelen på kandidater er derfor et

problem som til dels undergraver formålet med kirkevalgene. I rapportene fra både 2009 og 2011 ble det rettet kritikk mot dette forholdet, og temaet har utvilsomt vært et viktig anliggende for de sentrale kirkemyndighetene i forbindelse med valget i 2015 (Kirkerådet 2015a)» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 44).

Ved valget i 2015 er situasjonen noe forbedret sammenlignet med de foregående valgene, men KIFO-rapporten peker på at problemet er langt fra løst:

«52 prosent av alle sokn hadde ikke nok kandidater til at velgerne kunne velge vekk kandidater. Samlet sett stilte 15 245 kandidater opp ved valget i 2015. I 2011 var tallet 16 147 og i 2009 16 260. Nedgangen i antall kandidater må primært sees som et uttrykk for at det har vært noen sammenslåinger av sokn, og at en rekke sokn stilte med felleslister, enten fordi de skal slås sammen i 2016 eller fordi de ønsket å delta i en forsøksordning med felles menighetsråd. Sammenslåingene og felleslistene innebærer at det i mange sokn har vært et overskudd av kandidater på stemmesedlene på tross av færre kandidater i 2015 enn i de foregående valgene» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 44).

KIFO-rapporten drøfter årsaker til hvorfor det er få kandidater, og peker på at det er mye som tyder på at det ikke er enkelt å finne nok kandidater. Dette underbygges av at nominasjonskomiteens medlemmer også selv opplever det som vanskelig å få nok kandidater. KIFO-rapporten konkluderer med at:

«Generelt ser vi at det er kommet flere kandidater på listene og dermed har velgerne hatt flere valgmuligheter. Dette er en positiv utvikling som bidrar til å styrke valgenes demokratiske legitimitet. Det er imidlertid fremdeles rom for forbedringer, særlig med tanke på at litt over halvparten av soknene ikke har lister med overskytende kandidater. Stemmegivningen i disse sognene har derfor liten reell betydning. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan denne utviklingen skal snus. Det har ikke blitt vesentlige forbedringer siden 2009, og de forbedringer vi har sett, henger sannsynligvis sammen med at det er blitt færre sokn» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 51).

Kirkerådet mener det må være en målsetning å øke antallet som ønsker å stille som kandidater til menighetsrådsvalget, og vil ha dette med seg som et viktig moment også i arbeidet med neste valg. Samtidig er det vanskelig å se for seg hvordan det skal bli lettere å rekruttere flere menighetsråds kandidater.

Supplerende nominasjon ved menighetsrådsvalget

Ved kirkevalget i 2015 ble det for første gang åpnet for supplerende nominasjon ved menighetsrådsvalget. KIFO-rapporten går ikke nærmere inn på ordningen for supplerende nominasjon ved menighetsrådsvalget, men Kirkerådet velger likevel å ha en kort vurdering av denne.

Ordningen ble innført som et tiltak for å komme i møte to utfordringer fra tidligere menighetsrådsvalg. Utfra reglene før 2015 var det ikke hjemmel for å godkjenne lister med færre kandidater enn antallet faste medlemmer og varamedlemmer. Teoretisk sett skulle da menighetsrådsvalgene ha vært avholdt med blanke ark som stemmesedler, med mulighet for å føre på navn på valgbare personer i soknet. En slik fremgangsmåte er lite hensiktsmessig, og valgene har blitt gjennomført med mangelfulle lister, i strid

med regelverket. Ved innføringen av supplerende nominasjon ble det gitt mulighet til å gjennomføre et valg etter reglene, selv om det var et mangelfullt antall personer.

Samtidig som det ble mulig å godkjenne en liste med et mangelfullt antall personer, ble det også pålagt en utlysning av supplerende nominasjon. Dette som et tiltak for å avhjelpe en situasjon der det var mangel på kandidater.

Totalt ble det fremmet 107 kandidater ved supplerende nominasjon til menighetsrådsvalget, noe som tilsvarer 0,7 prosent av kandidatene. I og med at det ble rekruttert så mange som 107 kandidater gjennom supplerende nominasjon, kan tiltaket vurderes som vellykket.

Samtidig er Kirkerådet kjent med at prosedyrene for supplerende nominasjon ikke ble fulgt alle steder. En del menigheter har nok ansett supplerende nominasjon for å være en ekstra måned med mulighet til å rekruttere kandidater til menighetsrådet, uten å være bevisste på at hver enkelt kandidat krevde fem separate forslagsstillere.

Det er Kirkerådets oppfatning at en generell åpning for en forlenget frist ikke er en god løsning. En mulighet for å godkjenne en liste som inneholder et mangelfullt antall kandidater, for så å ha en mekanisme som gjør det mulig å rekruttere ytterligere kandidater, mener Kirkerådet bør videreføres. Samtidig bør det vurderes hvorvidt det er mulig å oppnå dette på en litt enklere måte enn prosedyrene fra menighetsrådsvalget i 2015.

Valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet

Tilskuddsordning

Åpen folkekirke søkte Kirkerådet om midler til informasjonsarbeid for sine lister. Søknaden fikk avslag på bakgrunn av at 1) Kirkerådet ikke så at det hadde mandat til å svekke budsjettet til sentral og regional tilrettelegging ved å bevilge penger til andre grupper av forslagsstillere, 2) at det ikke var utarbeidet kriterier for eventuell tildeling, noe som ville ha krevd utredning og politisk behandling, 3) at sentral og regional tilrettelegging plikter å legge til rette for at lister fra andre grupper forslagsstillere presenteres på lik linje og gjennom de samme kanalene som nominasjonskomiteenes lister, samt 4) at kommunikasjonskampanjen som ledes fra Kirkerådet hadde som mål å gjøre valgalternativene kjente og synlige.

I enkelte bispedømmer vedtok valgrådet å tildele midler til de ulike listene:

Tildeling av midler til lister, etter bispedømme.

Bispedømme	Nominasjonskomiteens liste (Mangfoldig folkekirke i Borg)	Åpen folkekirkes liste
Oslo	Kr. 25 000,-	Kr. 25 000,-
Borg	Kr. 15 000,-	Kr. 15 000,-
Hamar	Kr. 15 000,-	Kr. 15 000,-
Nidaros	Kr. 15 000,-	Kr. 15 000,-
Tunsberg	Kr. 15 000,-	Kr. 15 000,-
Agder og Telemark	Kr. 15 000,-	Kr. 15 000,-
Totalt	Kr. 100 000,-	Kr. 100 000,-

Kilde: Rapporter fra bispedømmene, [Vårt Land 2. september 2015](#).

Valgrådene i disse bispedømmene fordelte totalt kr. 200 000,- til de ulike listene. I andre bispedømmer ble det ikke innvilget støtte til listene.

Kirkerådet vedtok i møte 19. mars 2015 å be om å få tilbake en utredning om en eventuell tilskuddsordning på bakgrunn av evalueringen av Kirkevalget 2015, i forkant av budsjettprosessene før Kirkevalget 2019. Direktøren vil komme tilbake med denne ved en senere anledning.

Spørsmål om ulike valgordninger i ulike bispedømmer

Ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet ved kirkevalget i 2015 var det anledning til enten å ha direkte valg av alle de leke medlemmene, eller et kombinasjonsvalg hvor fire av de leke medlemmene velges direkte og tre medlemmer velges indirekte. Det var opp til bispedømmerådet å avgjøre dette, jf. regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-5 femte ledd.

I tillegg til ordningen med direkte valg og kombinasjonsvalg, vil antallet lister ha betydning for hvilken valgform som blir gjennomført i de enkelte bispedømmene. KIFO-rapporten peker på at en konsekvens av dette er inntil fire ulike valgordninger i ulike bispedømmer, jf. tabellen nedenfor.

	Direkte valg	Direkte og indirekte valg (kombinasjonsvalg)
Flertallsvalg (én liste)	Stavanger	Bjørgvin
Forholdstallsvalg (flere lister)	Oslo Borg Hamar Stavanger Nidaros Sør-Hålogaland Nord-Hålogaland	Tunsberg Agder og Telemark Møre

Kilde: Tabell 4 fra Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, side 27.

KIFO-rapporten peker på at:

«På den ene siden kan man argumentere for at den direkte innflytelsen nå er på et så høyt nivå at det bør være akseptabelt. På den annen side kan det være grunn til å vurdere om de femten prosentene som velges indirekte er så viktige at det rettferdiggjør ulike valgordninger, med de ulempene dette medfører.

En klar ulempe er at valgomgangene ikke avholdes samtidig og at den andre valgomgangen derfor kan bli påvirket av den første. Med indirekte valg til bispedømmerådene får de som velges inn i menighetsrådene anledning til å stemme to ganger ved samme valg og også vurdere resultatene fra første valgomgang. Hvorvidt dette influerte dem ved dette valget vet vi ikke. Det vi imidlertid kan slå fast er at i alle de tre bispedømmene med to valgomgang og to lister gikk resultatet i motsatt retning av i den første valgomgangen. Valgordningen hadde altså konkret betydning. En annen innvending er at kirkemedlemmer får ulik innflytelse i ulike bispedømmer. I fire bispedømmer velges bare fire av syv mandater direkte. Dette innebærer at det blir mange

velgere bak hvert mandat, og det skal mye til for å påvirke retningen i valget. Dette er forhold som er prinsipielt problematiske sett i et demokratiperspektiv.

Samtidig er det ikke så lett å endre reglene uten at andre hensyn rammes. Argumenter for å beholde åpningen for indirekte valg, kan være tanken om soknet som grunnenheten i kirken og at de regionale og sentrale organene har sin forankring der, videre at det gir en mulighet for å korrigere for urimelige skjevheter og at bispedømmene får en åpning for å ta hensyn til kulturelle forhold i regionen» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 171).

Så lenge forarbeidene til kirkelovens bestemmelser om valg av bispedømmeråd presiserer at det skal være mulighet å fremsette flere lister, er spørsmålet avgrenset til om det ved de fremtidige valgene kun skal være direkte valg eller kombinasjonsvalg. I denne sammenheng finnes det argumenter for både direkte valg og kombinasjonen av direkte og indirekte valg. Blandingen av rene direktevalg og valg gjort med kombinasjon av direkte og indirekte valgoganger skaper noen problemer som en er nødt til å ta opp til vurdering. Det legges opp til at Kirkemøtet tar nærmere stilling til dette.

Lister ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet

Utgangspunktet for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet var etter reglene at en nominasjonskomité med prostivis representasjon skulle utarbeide en kandidatliste med 18 kandidater, basert på forslag fra menighetsråd og ungdomsråd i bispedømmet. Nominasjonskomiteens liste skulle tilstrebe bredde i kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål, og den skulle sendes valgrådet innen 1. mars. Deretter var det adgang for andre grupper av forslagsstillere å fremme lister innen 1. mai i valgåret. Listen måtte være egenhendig underskrevet av minst 150 stemmeberettigede forslagsstillere fra minst tre ulike sokn i bispedømmet, der maksimalt 50 prosent av underskriverne kommer fra ett og samme sokn og være utfylt med minst 7 og maksimalt 18 navn i prioritert rekkefølge. Dersom en kandidat var oppført på to lister, skulle valgrådet pålegge kandidaten innen en bestemt frist å si fra hvilken kandidatliste vedkommende ville stå som kandidat på.

Etter Kirkerådets vurdering er det særlig to forhold ved denne ordningen som bør vurderes nærmere til neste valg. For det første at listene har ulike utgangspunkt, og for det andre at listene skal fremmes til ulike tidspunkt. Det bør i tillegg klargjøres hvilke regler som gjelder for navn på de ulike listene. KIFO-rapporten kommer inn på det samme i sin vurdering av valgordningen:

«Vårt hovedinntrykk er at kirkevalgene er basert på solide demokratiske ordninger, som i stor grad er de samme som ved de politiske valgene. Asymmetriene mellom listene og ulike frister for innmelding av ulike lister er utslag som synes å være uheldige og har skapt grobunn for uro og skepsis» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 38).

Når det gjelder listenes forskjellige utgangspunkt, kommenterer KIFO-rapporten dette:

«[Nominasjonskomiteene] skal sørge for at det er en liste som speiler bredde, og dette skal de også tilstrebe når det gjelder syn på aktuelle kirkelige spørsmål. De alternative listene må oppfylle de samme krav til kjønnsbalanse,

aldersbalanse og geografisk spredning som Nominasjonskomiteens liste, men det er ingen krav til spredning når det gjelder kirkelige spørsmål. Det stilles altså ikke "innholdsmessige" krav til disse listene, og de kan derfor samle seg om *felles* syn på kirkelige spørsmål. Dermed kan slike lister bli mer å sammenligne med et politisk parti med en politisk plattform. I så fall får man et valg hvor den ene lista er pålagt å representere bredde i aktuelle kirkelige saker, mens den andre lista kan *samle* seg om saker. Flere har hevdet at denne ubalansen er uheldig. Spørsmålet er om ubalansen ville ha føltet så problematisk dersom ikke valget i så stor grad hadde dreiet seg om ett aktuelt kirkelig spørsmål. Når så mye av den synlige debatten dreide seg om "for" eller "mot" vigsel av homofile i kirken, kunne det bli ugunstig for "ja-folk" å stå på Nominasjonskomiteens liste, som speilet flere syn, siden den andre listen så klart hadde ett syn som samtlige kandidater stod bak» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 130).

Videre peker KIFO-rapporten på at:

«Nominasjonskomiteens liste skulle i utgangspunktet ivareta *ulike synspunkt* i ekteskapsspørsmålet. Kandidatene på "ja-siden" i ekteskapsspørsmålet hadde grunn til å frykte at *Levende folkekirkes* aksjon ville medføre at valget nærmest ble et valg mellom *Levende Folkekirke* og Åpen Folkekirke. Selv om *Levende folkekirke* ikke stilte til valg. Dette i kombinasjon med Åpen folkekirkes argumentasjon om at man "måtte" stemme på dem for å sikre ja til vigsele av homofile, måtte selvsagt være svært frustrerende for dem som stod på "ja-siden" på Nominasjonskomiteens liste. Spørsmålet er om de hadde grunn til å frykte et slikt utfall. Tallenes tale er ganske klar:

Tabell 5. Syn i ekteskapsspørsmålet, innvalgte representanter Nominasjonskomiteens lister, der det var to lister

Standpunkt i spørsmålet om vigsel av homofile i kirken	Mot	For	Uklar
Antall	21	5	2
Prosent	75	18	7

Kandidatene på "ja-siden" hadde grunn til å frykte den organiserte aksjonen. Vi ser at disse kandidatene i svært liten grad klarte å bli valgt. På et vis kan man si at disse kandidatene ble "offer" for misforholdet mellom listene og en godt organisert aksjon, men ser man hele valget under ett er det kanskje ikke så udemokratisk?

Dette var et valg hvor det særlig var én sak i fokus, en sak som utvilsomt splitter. Til syvende og sist kan det vel tenkes at denne polariseringen faktisk er et demokratisk uttrykk for denne splittelsen. Kanskje ville ikke resultatet til slutt sett så veldig annerledes ut dersom det bare hadde vært én liste å stemme på og det dermed ble et rent personvalg. En risiko med en slik løsning er imidlertid at faren for å "kuppe" valget øker.

I sin artikkel om valgordning og kirkelig demokrati argumenterer Saglie (2008:23) for at det ved politisk eller teologisk uenighet er mye som kan tale for forholdstallsvalg, fordi det reduserer muligheten for at den største, eller mest velorganiserte velgergruppen kan ta alle plassene i rådet. På sett og vis var det det som skjedde på den ene lista. En godt organisert aksjon bidro til en sterk

overvekt av det ene synspunktet. Det er selvfølgelig bittert for dem som ønsket å bidra, og som opplevde at de kom på "feil liste", men om det er udemokratisk kan diskuteres. For siden det var enda en liste å stemme på, ble sluttresultatet likevel mer balansert» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 36–37).

I lys av dette, konkluderer KIFO-forskerne med at:

«Det er vanskelig å se det prinsipielt problematiske med en liste som skal speile et mangfold, også innholdsmessig. Der det bare er én liste, er det dessuten nødvendig for å ivareta demokratiske prinsipper. Til syvende og sist er dette også et spørsmål om i hvor stor grad man skal gå inn å detaljregulere handlingsrommet til de ulike listene» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 130)

Kirkerådet vil vise til at listenes ulike utgangspunkt har vært kjent i forkant av valget. Kirkemøtekomiteen som behandlet valgordningssaken i 2013, hadde følgende merknad om de forskjellige utgangspunktene:

«Komiteen ser at denne modellen kan gi asymmetriske forholdstallsvalg, da nominasjonskomiteens liste vil ha et annet utgangspunkt enn de andre listene. Komiteen anser ikke dette som noe stort problem, og viser til at denne ordningen fungerer ved menighetsrådsvalg» (komitémerknad til KM 10/13).

I lys av KIFO-rapportens vurderinger ovenfor, kan det stilles spørsmålsteget ved om kirkemøtekomiteen hadde rett i dette.

Kirkerådet ser videre et behov for å gjennomgå personvalgreglene internt på de enkelte lister, herunder spørsmål om en eventuell sperregrense, forhåndskumulering, m.v. I den forbindelse kan det pekes på at Kommunal- og moderniseringsdepartementet høsten 2015 gjennomførte en høring om personvalgreglene ved stortingsvalg, som redegjør for ulike alternative ordninger.³

Når det gjelder ulike tidspunkt for levering av listene, peker både KIFO-rapporten,⁴ tilbakemeldinger fra bispedømmene og vurderinger fra Kirkerådet i retning av at dagens ordning bør revurderes til neste valg. Ulike løsninger kan i denne sammenheng bli vurdert.

I Borg bispedømme og Hamar bispedømme ønsket kandidatene på nominasjonskomiteens liste å endre navnet på listen til *Mangfoldig folkekirke – nominasjonskomiteens liste*. Det var ulike vurderinger om regelverket åpnet opp for dette, og representanter for Åpen folkekirkes lister i Borg og Hamar påklaget valgrådet vedtak om å åpne for dette. Kirkerådet var klageinstans og delegerte avgjørelsesmyndigheten til Kirkerådets arbeidsutvalg. Flertallet i Kirkerådets arbeidsgiverutvalg konkluderte med at:

«Kirkerådets arbeidsutvalg legger til grunn at gjeldende regelverk ikke direkte regulerer forhold knyttet til kandidatlisters navn. Et rimelig skjønn tilsier derfor at kandidatlisten fra nominasjonskomiteen kan gis et supplerende navn.»

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). *Høring - endring i personvalgsreglene ved stortingsvalg*. Høringsnotat av 17. september 2015.

⁴ Side 168.

KIFO-rapporten gjør nærmere rede for prosessen på side 88–89, og oppsummerer med at

«Saken fikk frem flere uklarheter i regelverket, også når det gjaldt partsrettigheter, valgrådets kompetanse og ikke minst om et slikt vedtak måtte ha uttrykkelig hjemmel i lov (...). Vi skal selvsagt ikke ta stilling til saken her, men påpeke at det åpenbart er nødvendig med klargjøringer av regelverket» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 89).

Foruten de to klagesakene vedrørende navneendringen som ble behandlet i forkant av valget, mottok Kirkerådet ytterligere to klager på gjennomføring av valget i etterkant, fra velgere som var forvirret av navneendringen fra *nominasjonskomiteens liste til Mangfoldig folkekirke – nominasjonskomiteens liste*. Kirkerådet ser behov for å klargjøre regelverket på dette punkt frem til neste valg.

Slengere

Ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet med to lister er det adgang til å gi inntil tre kandidater fra den andre listen en personstemme, en såkalt slenger. Når en velger gir en personstemme til en kandidat fra den andre listen, vil en såkalt listestemme bli overført til den andre listen. Det må skilles mellom listestemmer og personstemmer. Antallet listestemmer har betydning for mandatfordelingen mellom listene, det vil si hvor mange representanter hver liste får inn i bispedømmerådet. Personstemmene har betydning for rangeringen internt på listen, med andre ord hvem som blir valgt fra hver liste.

I forkant av valget ble betydningen av slengere for mandatfordelingen problematisert av noen. Selv om ordningen med listestemmer fra kommunestyrevalget ble lagt til grunn, og dermed er en velkjent opptellingsmetode fra offentlige valg, er det noen forhold som skiller valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet fra kommunestyrevalget. Antallet listestemmer en stemmeseddel har, er knyttet til antallet mandater som skal velges. For bispedømmerådenes del var det enten sju medlemmer som velges direkte eller fire medlemmer som velges direkte og tre medlemmer som velges indirekte. Til sammenligning bestod et gjennomsnittlig kommunestyre av 25 medlemmer etter kommunestyrevalget i 2011, med en variasjon mellom 11 og 67 medlemmer.⁵ En overføring av én listestemme fra en liste som i utgangspunktet har fire listestemmer, vil ha langt større utslag enn om én listestemme overføres fra en liste som i utgangspunktet har 11 eller 67 listestemmer.

KIFO-rapporten foretok en nærmere analyse av slengernes betydning for mandatfordelingen mellom listene og personkåringen internt på hver liste, og den konkluderte med at:

«Bruk av slengere fikk som vi har sett innvirkning på personvalget i de to minste bispedømmene og delvis i Nidaros. Dette er trolig ikke tilfeldig da slengere vil være mer betydningsfulle i bispedømmer med færre velgere. Vi har i rapporten bemerket at til tross for den intense debatten om bruk av slengere i forkant av valget, så ble slengere i liten grad brukt. Dersom dette var et resultat av usikkerhet rundt valgordningen og frykt for hvordan bruk av slengere ville slå ut må det sies å være uheldig. Bruk av slengere og tilleggsstemmer er et

⁵ Jan Erik Klausen (2015). [Notat om kommunestyrets størrelse](#). Regjeringen.no

demokratisk virkemiddel velgerne skal kunne bruke. Dersom de ikke våger på grunn av manglende informasjon og kunnskap er det betenkelig, ikke minst fordi vi ser at dette kan ha stor reell påvirkning av personvalget. Man bør tilstrebe tydeligere kommunikasjon av at så lenge det bare står mellom to lister skal det som oftest veldig mye til før slengere vil ha betydning for forholdet mellom listene, men at det fort kan ha betydning for *personvalget innenfor listene*.

Det er selvsagt en viss risiko knyttet til en slik anbefaling og nedtoning av "faren" for at mandater skal skifte side. Hvis flertallet av velgerne nå blir godt informert og overbevist om at de skal benytte seg av slengere kan det selvsagt også få betydning for forholdet mellom listene. Men ved dette valget var det ingenting som tydet på at dette var en reell risiko. Nominasjonskomiteens liste i Tunsberg var nærmest å kunne kapre et ekstra mandat, men hadde likevel trengt ytterligere 4000 slengere netto for at dette skulle ha skjedd en slik forskyvning» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 129–130).

Kirkerådet merker seg at bruken av slengere har medført liten fare for endringer i mandatfordelingen mellom listene, men at det har hatt innvirkning på personvalget i enkelte bispedømmer. Etter Kirkerådets vurdering er det ønskelig at velgerne tar i bruk de demokratiske virkemidlene de har mulighet til. Kirkerådet mener ordningen med listestemmer bør gjennomgås, særlig dersom valget blir gjennomført som et kombinasjonsvalg.

Supplerende nominasjon ved bispedømmerådsvalget

Dersom det kun forelå én kandidatliste ved valget, var det mulig for et antall stemmeberettigede kirkemedlemmer i et prosti, minimum 75 fra minst tre ulike sokn, hvorav maksimum 50 prosent av forslagsstillerne kan komme fra ett og samme sokn, å fremme alternative kandidater i en supplerende nominasjonsrunde, jf. reglene § 2-8 fjerde ledd.

Bjergvin bispedømme hadde det eneste valget til bispedømmeråd og Kirkemøte hvor det ble fremmet kandidater ved supplerende nominasjon ved valg av leke medlemmer til bispedømmerådet. Supplerende nominasjon var mulig også ved valgene i 2009 og 2011, men da ble de innplassert på listen i alfabetisk rekkefølge. Som følge av at nominasjonskomiteen ved kirkevalget i 2015 skulle sette opp en prioritert liste, var det fastsatt i reglene at supplerende kandidater skulle settes nederst på listen og at det tydelig skal fremgå at de supplerende kandidater ikke var nominasjonskomiteens nederst prioriterte kandidater.

Bjergvin bispedømme har i sin rapport påpekt at de supplerende kandidatene har en status som er vanskelig å forstå for mange velgere. Utformingen av valgkortet og stemmesedlene kunne gi et inntrykk av at disse kandidatene ikke var kandidater på lik linje med nominasjonskomiteens kandidater. Bjergvin bispedømmeråd anbefaler at betegnelsen supplerende kandidater erstattes med supplerte kandidater, og ber om at det vurderes om det kan være mulig å supplere nominasjonskomiteens liste uavhengig av om det stilles lister fra andre grupper av forslagsstillere eller ikke. Kirkerådet har merket seg innspillet, og vil vurdere om dette kan ivaretas på en bedre måte om ordningen med supplerende nominasjon videreføres ved neste valg.

I tillegg til de to leke kandidatene som ble supplert i Bjørgvin bispedømme, var det en kandidat ved valg til prestenes representant i Sør-Hålogaland bispedømme som ble supplert.

KIFO-rapporten reiser spørsmålet om det bør være anledning til å fremme kandidater ved supplerende nominasjon, også dersom det stilles mer enn én liste:

«Muligheten til å fremme kandidater ved supplerende nominasjon påvirkes også av om det stilles alternativ lister. Det vil si at dersom det stilles alternativ liste, må man faktisk vurdere å stille ytterligere en (egen) liste for å få fremmet en kandidat som ikke er foreslått av nominasjonskomiteen eller på alternativ liste. Dette så vi konturene av i Bjørgvin bispedømme. Vi er usikre på om dette er en tilsiktet, og i så fall hensiktsmessig bestemmelse» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 130).

Kirkerådet vil i denne sammenheng peke på at valgforsker Bernt Aardal på Kirkerådets valgkonsultasjon 1. februar 2013 påpekte at en kombinasjon av både flere lister og supplerende nominasjon ville fremstå som «smør på flesk». Videre voterte Kirkemøtet 2013 over et forslag om det «uansett [skal] være mulig med supplerende nominasjon til nominasjonskomiteens liste», et forslag som falt mot 15 stemmer.

Opptelling av bispedømmerådvalget

Noen av bispedømmerådene tar opp i sine evalueringsrapporter at opptellingsprosedyrene ved opptelling av bispedømmerådvalget er kostbart, tid- og arbeidskrevende. Som tiltak foreslås det at stemmesedlene bør få samme design og format som stemmesedlene ved kommune- og fylkestingsvalget, samt at Kirkerådet bør forhandle frem kjøp av kommunal, digital telletjeneste. Andre bispedømmeråd gir tilbakemelding om at opptellingen gikk fint.

Etter Kirkerådets vurdering er det ikke gitt at elektronisk opptelling av stemmesedlene vil bidra til å redusere kostnadene ved opptellingen. I tillegg til kostnadene ved trykking av stemmesedler og leie av kommunenes EVA-utstyr, vil en del av stemmesedlene fortsatt kreve manuell godkjenning. Kirkerådet vil i arbeidet mot kirkevalget 2019 utrede spørsmålet nærmere.

Det kan vurderes om bispedømmerådvalget kan telles opp av valgstyrene i menighetene. Det ville legge ytterligere oppgaver og arbeid på valgstyrene og kreve en større kompetanseheving i opptellingsmetodikk for denne gruppen. Etter Kirkerådets oppfatning er det bedre å videreføre gjennomføringen av opptellingen på bispedømmerådsnivå, der det er etablert større kompetansemiljø for valg og opptelling. Kirkerådet legger likevel til grunn at spørsmålet må utredes nærmere.

Stemmeretts- og valgbarhetskategori

Kirkerådet har mottatt en rekke spørsmål om hvilke personer som skal regnes som lek medlem, lek kirkelig tilsatt og prest, herunder hva slags stemmerettskategori en ordinert prest tilsatt i en lek kirkelig stilling ved bispedømmekontoret skal ha. I tillegg dreide en av klagen på bispedømmerådvalget seg om stemmerettskategori.

Kirkerådet tar sikte på å gjennomgå reglene om stemmeretts- og valgbarhetskategori i forkant av neste valg. Det vil i den sammenheng også være aktuelt å vurdere nærmere spørsmålet om hvem som skal regnes som leke, jf. komitémerknad 12 i sak KM 05/14.

Valg av samiske representanter

I Nord-Hålogaland og Sør-Hålogaland bispedømmer foretas valget av representantene for samisk kirkeliv i bispedømmeråd og Kirkemøte av ti elektorer (valgmenn) som er oppnevnt av Samisk kirkeråd. I Nidaros bispedømme velges representanten for samisk kirkeliv direkte av medlemmene i Saemien Åålmege (Sørsamisk menighet).

I rapportene fra Nord-Hålogaland og Sør-Hålogaland bispedømmer pekes det på utfordringer med ordningen med valg av samiske representanter i disse bispedømmene, særlig knyttet til elektorordningen og nominasjonsprosessen. Nidaros bispedømmeråd har ingen merknader om valget av samisk representant, så det kan antas at valgavviklingen gikk greit. Kirkerådet tar sikte på å vurdere valgordningen for samiske representanter i bispedømmeråd og Kirkemøtet i samråd med Samisk kirkeråd, innen kirkevalget i 2019, jf. også komitémerknad 10 i sak KM 05/14.

Nærmere om klager på valget

Innledning om klagene

Regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 7-1 sjette ledd fastsetter at biskopen og enhver som er stemmeberettiget ved valget kan inngi klage i anledning av valget og forberedelsen av det samt over valgoppgjøret. Klage i anledning valget må være fremmet for valgrådet innen sju dager etter valgets/valgomgangens avslutning.

Kirkerådet kan påby nytt valgoppgjør eller omvalg, jf. § 7-1 sjette ledd siste punktum. Nytt valgoppgjør kan påbys hvis det kan rette en feil som er begått som antas å ha hatt betydning for utfallet av valget. Omvalg kan påbys dersom det er begått feil som antas å ha hatt betydning for utfallet av valget. Kirkerådet er klageinstans ved klager på gjennomføringen av valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.⁶ Kirkerådet mottok i alt 32 klager.⁷

Kirkerådet delegerte til Kirkerådets arbeidsutvalg å avgjøre klagene, jf. delegeringsvedtak 11. juni 2015 og 18. september 2015 (KR 51/15). Kirkerådets arbeidsutvalg behandlet klagene i møte den 25. juni 2015 og 13. oktober 2015.

⁶ Bispedømmerådet er klageinstans ved klager på gjennomføringen av valg til menighetsrådet. Det er ikke utarbeidet en oversikt over antall klager ved menighetsrådsvalgene.

⁷ Kirkerådet mottok også en klage på Møre bispedømmeråds vedtak etter offentliglova knyttet til offentliggjøring av stemmetall fra direkte valgomgang, som ble behandlet i henhold til kirkeloven § 38 annet ledd siste punktum. Siden dette ikke var en klage på gjennomføringen av valget, jf. valgreglene § 7-1 sjette ledd, men en klage på vedtak etter offentliglova, regnes denne ikke med i oversikten her.

Klagene fordelte seg slik på de ulike bispedømmene:

Bispedømme	Antall formelle klager på bispedømmerådsvalget	Antall bekymrings-/tilbakemeldinger	Totalt pr. bispedømme
Oslo	16	10	26
Borg	9	3	11
Hamar	2	1	3
Tunsberg	0	1	1
Agder og Telemark	2	1	3
Stavanger	0	0	0
Bjergvin	0	1	1
Møre	0	0	0
Nidaros	2	1	3
Sør-Hålogaland	0	0	0
Nord-Hålogaland	1	3	4
Totalt	32	21	52

Kilde: Tabell 35 fra Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, side 72.

KIFO-forskerne har sammenstilt forhold fra de ulike klagen og satt det opp i følgende tabell (hver klage kan ta opp flere forhold):

Klageårsak	Formelle klager	Bekymrings-/tilbakemeldinger	Totalt
Ikke hemmelig valg	20	18	38
Valgagitasjon	12	3	15
Muligheter for valgfusk	3	0	3
Ikke bedt om legitimasjon	4	0	4
Kø i valglokalet	0	4	4
Forvirring om listevalg	2	0	2
Diverse forhold bare nevnt i en klage	12	0	12
Totalt antall forhold	53	25	78

Kilde: Tabell 36 fra Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, side 73.

Kirkerådets arbeidsutvalg konstaterte ved flere tilfeller at det var begått brudd på enkelte av valgreglene, med vurderte det slik at feilen ikke kan antas å ha hatt betydning for utfallet av valget og fant derfor ikke grunnlag til å påby omvalg.

Hemmelige valg

Når det gjelder hemmelige valg, skriver KIFO at de fleste klagenes knyttes til

«fraværet av hemmelig valg. I alt ble dette nevnt 20 ganger i ulike klager. Det ble typisk klaget over at stemmesedlene har ligget fremme på et bord og at velgeren har måttet stemme uten et valgavlukke. Dette gjenspeiles for eksempel i følgende sitat fra en klage: "Stemmesedlene lå åpent på et bord i valglokalet (...) slik at hvem som helst, uten problemer, kunne se hvilke stemmesedler man tok (...) Det var ikke noe stemmeavlukke i valglokalet. Det vil si at man måtte stå tett inntil andre velgere og valgfunksjonærer hvis man ønsket å gjøre endringer

på lista" (Kirkerådet 2015c). Denne klagen kan synes opplagt når man har de politiske valgene som referansepunkt. Men samtidig er ikke denne praksis i direkte konflikt med det som står i valghåndboken for kirkevalget (Kirkerådet 2014). I følge denne er det ikke noe krav om at det skal være et stemmeavlukke, men bare at velgeren usett skal kunne velge å gjøre endringer på stemmeseddelen. Dersom kravet om dette er oppfylt har valget foregått i overenstemmelse med reglene (Kirkerådet 2014:156).» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 72)

Videre skriver de at:

«Gjennomgangen av klagen viser at det største problemet i valglokalet har vært en opplevelse av at det ikke var hemmelige valg. Om det formelt sett ikke ble gjort feil, fordi det faktisk ikke er et krav om egne stemmeavlukker, så er det likevel alvorlig at velgere opplever at et så grunnleggende element i et valg er truet. Det er ikke noe i klagen som tyder på noen prøvde å manipulere valget i retning av at det ikke skulle være hemmelig. Derimot peker det mot manglende praktisk tilrettelegging, som man bør være bedre forberedt på ved neste valg. (Holberg, Mortensen og Botvar (2016), side 74)

Kirkerådet vil peke på at det reglene om hemmelige valg har to hjemmelsgrunnlag i regler for valg av menighetsråd, som gjelder tilsvarende for valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Etter § 10-2 annet punktum er «Avstemningen [...] hemmelig og foregår ved personlig fremmøte», mens det i § 10-4 annet ledd heter at «Velgeren går til de utlagte stemmesedlene og vises deretter til en del av valglokalet hvor vedkommende usett kan gjøre eventuelle endringer på stemmeseddelen.» Det er således ikke noe krav om et eget avlukke, men det er et absolutt krav om at avstemningen skal være hemmelig. Kirkerådet ser at reglene og veiledningsmaterialet som ble utarbeidet knyttet til organisering av valglokalet kunne vært bedre gjennomtenkt, i lys av at ordningen åpnet opp for at det ble stilt flere lister.

Kirkerådet tar sikte på å gjennomgå regler og veiledning for gjennomføring av hemmelige valg. Det vil i den sammenheng være aktuelt å vurdere en reglefesting av at velgerne skal kunne foreta valg og retting av stemmeseddel i *enerom* og *usett*, sml. valgloven § 9-5 tredje ledd.

Ved kirkevalget i 2011 lå ansvaret for å trykke stemmesedlene til bispedømmerådsvalget til bispedømmerådet. Etter regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-10 lå ansvaret for å trykke stemmesedler til valgstyrene (menighetsrådene) ved kirkevalget i 2015. Stemmesedlene til valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet skulle være lys grønt farget. I enkelte valglokaler har det forekommet at grønnfargen på nominasjonskomiteens liste har skilt seg fra grønnfargen på listen fra Åpen folkekirke. Dermed ble det adgang for alle i valglokalet å se hvilken liste velgerne valgte, noe som ikke sikret et hemmelig valg. Kirkerådet mener det bør vurderes hvorvidt det kan være aktuelt å gå tilbake til at bispedømmerådet har ansvaret for å trykke stemmesedler.

Valgagitasjon

Etter regler for valg av menighetsråd § 10-2 siste punktum er valgagitasjon ikke tillat i valglokalet og i tilstøtende rom. Valgagitasjon er ikke nærmere definert i valgreglene eller valghåndboken, men den vanlige forståelsen av valgagitasjon etter valgloven er:

«Alle typer aktiviteter som ikke kan knyttes til kommunens avvikling av valget og gjennomføringen av stemmegivningen, må være utelukket, uansett hvor aktverdige de måtte være. Det gjelder for eksempel valgagitasjon (herunder utdeling av stemmesedler), innsamlingsaksjoner, lotterier, intervjuer av velgerne m.m.» (Ot. prp. nr. 45 (2001-2002), s. 197).

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets valghåndbok s. 75 utdypes forbudet nærmere:

«Forbudet omfatter agitasjon mot eller for systemet, politiske partier, oppfatninger eller personer. Det gjelder både muntlige og skriftlige meningsytringer, som å sette opp oppslag og legge ut eller dele ut brosjyrer og lignende. Medlemmer av stemmestyret og valgfunksjonærer må for eksempel ikke ha jakkemerker og lignende som har politisk innhold.»

12 av klagen og 3 av bekymringsmeldingene Kirkerådet har mottatt har gått på forhold knyttet til valgagitasjon. KIFO-rapporten peker på at det vanligvis er slik at klagen knyttet til valgagitasjon:

«er utløst av at valgfunksjonærene har omtalt de to listene overfor velgeren. Ifølge den milde varianten av slike klager har en valgfunksjonær sagt ting som: "Dette er den vanlige listen, og den andre er listen for folk som vil vie homofile i kirka" (Kirkerådet 2015b). Det finnes imidlertid også mer ekstreme tilfeller, som når en valgfunksjonær for eksempel uttaler at bare den ene listen følger Bibelen (Kirkerådet 2015d). Slike uttalelser er et uttrykk for at ikke alle valgfunksjonærene har forstått at de må unngå å påvirke valget. Når det gjaldt den siste klagen er det grunn til å merke seg at valgfunksjonæren ikke hadde deltatt på et kurs som blant annet tar for seg hva man som valgfunksjonær skal uttale seg om» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 73).

Det er ikke gitt nærmere veiledning om valgagitasjon i Kirkerådets valghåndbok eller annet informasjons- og opplæringsmaterieell utarbeidet av Kirkerådet. KIFO-forskerne peker på at valgagitasjon «trolig [kan] begrenses gjennom bedre opplæring» (s. 74). Kirkerådet tar sikte på å utarbeide en tydeligere veiledning og et bedre opplæringsmaterieell knyttet til hvordan en kan unngå valgagitasjon innen neste valg.

Legitimasjonsplikt – mulighet for valgfusk

Enkelte av klagen tok opp spørsmålet om legitimasjonsplikt. I Regler for valg av menighetsråd § 10-4 fjerde ledd heter det at «Velger som er ukjent for stemmemottaker, skal legitimere seg». Ved andre offentlige valg er det en tilsvarende legitimasjonsplikt, jf. valgloven § 9-5 annet ledd. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets valghåndbok s. 58 uttaler departementet at:

«Verken loven eller forskriften har nærmere regler om hva slags legitimasjon som skal godkjennes. Stemmemottakeren må i hvert enkelt tilfelle vurdere den legitimasjonen velgeren legger frem. Det må være et minstekrav at legitimasjonen har et visst offisielt preg, og inneholder velgerens navn, fødselsdato og bilde. Typiske legitimasjonspapirer vil være bankkort med bilde, førerkort og pass, men også andre typer legitimasjon med bilde vil kunne godkjennes.

Departementet vil presisere at det er viktig å utvise godt skjønn ved vurderingen av om den foreviste legitimasjonen er tilstrekkelig dokumentasjon på velgerens identitet. Utgangspunktet må være at dersom legitimasjonen gir et troverdig inntrykk, har velgeren oppfylt sin legitimasjonsplikt.»

De kirkelige valgreglene har heller ikke nærmere regler om hva slags legitimasjon som skal godkjennes. I veiledningen i Valghåndboken 2015 har det imidlertid vært lagt til grunn at det er tilstrekkelig at «velger legitimerer seg ved valgkort eller annen legitimasjon», jf. s. 137. Dette er en videreføring av veiledning gitt ved tidligere kirkevalg.

I likhet med andre offentlige valg er det ikke anledning til å stemme på nytt når man først har avgitt stemme. Det har ikke fremkommet at velgere ikke har kunnet stemme fordi det i manntallet står at de allerede har stemt, uten at de faktisk har stemt. Kirkerådets arbeidsutvalg har i lys av dette lagt til grunn det er lite sannsynlig at det har blitt begått valgfusk som følge av dette. Kirkerådet mener imidlertid at veiledningen om legitimasjonsplikten bør innskjerpes og harmoniseres mot bestemmelsene om legitimasjonsplikt ved andre offentlige valg.

Kø i valglokalet

Enkelte av tilbakemeldingene og klagen tok opp forholdet at det var kø i valglokalet, eller at valglokaler ikke var dimensjonerte for den velgeroppslutningen som viste seg.

Ved kirkevalget i 2011 var det 9925 valgfunksjonærer. I 2015 var dette økt med 50,2 prosent til 14 909 valgfunksjonærer. Det var også en økning i antall valglokaler på 8,3 prosent sammenlignet med kirkevalget i 2011.

Antall valgfunksjonærer og velgere pr. valglokale, etter bispedømme. Gjennomsnitt.

Bispedømme	Antall valglokaler 2015	Valgfunksjonær pr. valglokale 2015	Velgere pr. lokale 2015	Antall valglokaler 2011	Valgfunksjonær pr. valglokale 2011	Velgere pr. lokale 2011
Oslo	212	5,5	283,3	198	4,9	157,0
Borg	261	7,3	217,6	182	3,6	241,2
Hamar	278	5,2	189,2	230	5,6	204,7
Tunsberg	193	6,2	243,8	181	4,1	221,3
Agder og Telemark	274	5,6	164,9	239	6,5	167,1
Stavanger	177	6,3	236,1	172	3,6	205,1
Bjergvin	396	5,6	150,7	364	9,5	150,8
Møre	224	5,1	148,8	199	5,4	156,1
Nidaros	290	4,5	162,7	260	4,9	161,0
Sør-Hålogaland	204	4,7	127,7	203	5,9	127,7
Nord-Hålogaland	1999	4,8	146,0	190	4,0	143,9
Totalt	2708	5,5	180,5	2418	4,1	173,0

Kilde: Tabell 33 fra Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, side 69.

KIFO-rapporten peker på at det i:

«Oslo var [...] 14 flere valglokaler enn i 2011 og 0,6 flere valgfunksjonærer per lokale, men antallet velgere per valglokale steg i samme periode fra 157 til 283. Dette tyder på at den høye valgdeltakelsen ble en stor utfordring for valgfunksjonærene i Oslo bispedømme. Dette kan også ha hatt betydning for det høye antallet klager på gjennomføring av valget i Oslo bispedømme (se neste punkt). Generelt har det vært en stigning i antall valgfunksjonærer og valglokaler. I 2011 var det 9.925 valgfunksjonærer mens tallet i 2015 var steget til 14.909 en økning på 4.984 funksjonærer. Tilsvarende var der 2.418 valglokaler i 2011, noe som var steget til 2.708 i 2015. Mye tyder på at det er en fornuftig vurdering av valggrådene å øke antall funksjonærer og valglokaler i forkant av dette valget» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 68–69).

De kirkelige valgene er mange steder avhengig av å få valglokaler tilrettelagt i samarbeid med kommunen. Når valglokalene som et utgangspunkt er i samme bygning som kommunestyre- og fylkestingsvalget, vil rommene hvor de kirkelige valgene avholdes ofte kunne være mindre egnede enn rommene hvor kommunestyre- og fylkestingsvalget avholdes.

Kirkerådet vil understreke at det er nedlagt et omfattende arbeid for å gjennomføre valget med nesten 15 000 valgfunksjonærer, hvorav de fleste er frivillige. Hvorvidt det er anledning til å øke antallet valgfunksjonærer samt på enkelte steder sikre bedre egnede valglokaler, er noe valgstyrene bør vurdere ved neste kirkevalg.

Diverse klager

KIFO-rapporten opererer med en kategori for diverse klager:

«Kategoriserien "diverse klager" omfatter klager som mangler en fellesnevner. Eksempler på klager som havner i denne kategorien kan være problemer med manglende merking av stemmelokalet, at enkelte har blitt nektet å avlegge stemme med videre. Disse klagene kan betraktes som et uttrykk for at kirkevalget, i sin nåværende form, er noe ganske nytt, og at det fortsatt finnes praktiske utfordringer, som for eksempel at valgfunksjonærene ikke alltid har den nødvendige rutine og opplæring. Flere av de problemene som gjør seg gjeldende kan trolig avhjelpest av grundigere planlegging av hvordan valget skal gjennomføres, samt en styrking av valgfunksjonærenes opplæring. Man kan for eksempel gjøre det obligatorisk for valgfunksjonærene å delta på det kurset om valgavviklingen, som per i dag er frivillig å delta på (Kirkerådet 2014: Valghåndboken s. 24, 56). Denne typen tiltak vil også bidra til å redusere problemene som er beskrevet i klagene og samtidig svekke faren for at det skjer valgfusk som knytter seg til at valgurnene ikke er tilstrekkelig forseglet og manglende sjekk av legitimasjon, som også er påpekt» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 73)

En alvorlig tilbakemelding som Kirkerådet mottok kom fra moren til en ung velger i aldersgruppen 15–17 år som ble nektet stemmerett ved bispedømmerådvalget. Dette skyldtes et kryss i manntallet som viste at vedkommende var i aldersgruppen 15–17 år i Stord sokn. Kirkelig stemmerett har man fra det år man fyller 15 år, men i valglokalet hadde valgfunksjonærene gitt uttrykk for at unge under 18 år kun hadde stemmerett ved menighetsrådvalget. Bakgrunnen for valgfunksjonærenes forklaring er nok den at det i manntallet er et felt med automatisk avkrysning for velgere som er under 18 år

(«Under 18»). Dette feltet står ved siden av feltet med automatisk avkryssning for velgere som er kirkelige ansatte med stemmerett som lek kirkelig tilsatte eller som prester, og som derfor ikke har stemmerett som leke medlemmer («Ansatt ikke BDR-valg»). De sistnevnte har kun stemmerett ved menighetsrådsvalget, mens de førstnevnte har stemmerett ved begge valgene.

Figur 1. Oversikt over kolonner i manntallet

Fødsels dato	Slektsnavn	Fornavn	Adresse	Har stemt	Under 18	Ansatt ikke BDR-valg
--------------	------------	---------	---------	-----------	----------	----------------------

Kirkerådet undersøkte saken nærmere i samarbeid med valgansvarlig i Bjørgvin bispedømme, og det ble opplyst at det totalt var 7 unge velgere ved et stemmested i Stord sokn som hadde mottatt den samme feilinformasjonen. Kirkerådets sekretariat var i kontakt med den som gav tilbakemeldingen. Det ble opplyst om hvor mange som var rammet av feilinformasjonen, i tillegg til at adgangen til å levere formell klage ble opplyst om. Det kom ikke inn formell klage på hendelsen.

Andre klager som ble mottatt gjaldt feil informasjon om åpningstider for valglokale, brudd på bestemmelsen om godt tilgjengelig valglokale som kan sikre universell utforming, spørsmål om feilføring i manntallet samt manglende mulighet til å stryke kandidater.

Vurderinger fra Kirkerådet – klager

Kirkerådet viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i sitt arbeid med valg har påpekt at lange køer, kaos, usikkerhet og feil ved valggjennomføringen kan bidra til å svekke tilliten til valget. Uheldige episoder som omtales i mediene kan være med å forsterke et negativt inntrykk. Antall klager kan si noe om kvaliteten på valggjennomføringen, særlig dersom de tas til følge.⁸

32 formelle klager på valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet er forholdsvis mye. Til sammenligning var det ved andre offentlige valg ni klager ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015 og 27 klager i kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011. Antallet klager kan ha en sammenheng med at kirkevalget i 2015 har fulgt en ny valgordning, slik at det underveis har blitt avdekket svakheter ved gjeldende regelverk og veiledning.

Klagene og tilbakemeldingene har vært viktige tilbakemeldinger for Kirkerådet, i og med at de har avdekket svakheter og forbedringspotensiale for Kirkerådets videre arbeid med utvikling av det kirkelige demokratiet.

Videre saksgang

KIFO-rapporten vil bli lagt frem som en orienteringssak for Kirkemøtet 2016. Kirkemøtet i 2018 må vedta de nødvendige endringer i valgreglene, slik at valgreglene trer i kraft til gjennomføringen av kirkevalget i 2019.

Ved forrige revidering av valgreglene tok Kirkemøtet i 2013 først stilling til overordnede prinsipper og føringer for det videre arbeid med valgreglene, før Kirkemøtet 2014 tok stilling til de mer detaljerte bestemmelsene. En fordel ved denne fremgangsmåten var at Kirkemøtet kunne gi noen overordnede rammer og føringer for

⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015), *Høringsnotat om forslag til endringer i valgloven*, s. 5.

Kirkerådets videre utredningsarbeid. En utfordring med denne fremgangsmåten er at det er kort tid frem mot Kirkemøtet 2017. Kirkerådets junimøte måtte ha tatt stilling til et høringsnotat og saken måtte ha blitt sendt på høring i sommermånedene, før Kirkerådet eventuelt måtte ha behandlet den endelige innstillingen til Kirkemøtet 2017 i oktober 2017. Det ville deretter vært nødvendig med en ny høring basert på det konkrete forslaget til regler. Denne høringen måtte ha blitt gjennomført før Kirkemøtets behandling i 2018.

En alternativ fremgangsmåte er at Kirkemøtet 2018 får en større sak om regelendringer til behandling, med flere alternative løsninger på de større, overordnede spørsmålene. Dette alternativet vil gi Kirkerådet mer tid til å forberede endringene samt medføre at det holder med én høringsrunde. Kirkerådet går inn for at Kirkemøtet behandler saken én gang i 2018.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det videre arbeid med oppfølging av evalueringen og videreutvikling av de kirkelige valgreglene ivaretas innenfor sekretariatets ordinære budsjetttrammer.