



Forslag til nye regler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet

Høringsnotat 27. mars 2017. Fullversjon.

Innholdsfortegnelse

Del 1: Bakgrunn	5
1.1 Innledning	5
1.2 Det rettslige grunnlaget for Kirkevalget 2019	5
1.3 Demokrati i Den norske kirke	6
1.4 Føringer for utformingen av nye regler	8
1.5 Behovet for en større revidering av reglene	9
Del 2: Overordnede problemstillinger	10
2.1 Direktevalg eller kombinasjonsvalg med direkte og indirekte valgogang ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet	11
2.1.1 Gjeldende rett	11
2.1.2 Vurderinger	11
2.2 Flertalls- og forholdstallsvalg ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet	15
2.2.1 Gjeldende rett	15
2.2.2 Vurderinger	15
2.3 Tilskuddsordning for finansiering av nomineringsgrupper m.m.	19
2.3.1 Bakgrunn	19
2.3.2 Ordningen ved valg av kommunestyre, fylkesting og Stortinget	20
2.3.3 Ordningen i Svenska kyrkan	21
2.3.4 Vurderinger	21
2.4 Personvalgregler	25
2.4.1 Personstemmer og strykninger	25
2.4.2 Personvalgregler internt på listene	27
2.4.3 Stemmetillegg	29

2.5 Valgkretser og stemmekretser	30
2.5.1 Valgkretser	30
2.5.2 Stemmegivning begrenset til eget sokn på valgdagen	30
Del 3: Innledning til reglene, stemmerett, valgbarhet, valgorganer m.m.	32
3.1 Reglens formål, virkeområde og organenes sammensetning.....	32
3.1.1 Reglens formål og virkeområde	32
3.1.2 Organenes sammensetning	32
3.2 Stemmerett og manntall	32
3.2.1 Stemmerett	32
3.2.2 Manntall	37
3.3 Valgbarhet.	40
3.3.1 Gjeldende rett	40
3.3.2 Vurderinger	42
3.4 Valgorganene.....	45
3.4.1 Gjeldende rett	45
3.4.2 Forslag til å samle bestemmelsene etter mønster fra valgloven.....	45
Del 4: Valg av medlemmer til menighetsråd og valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet.....	46
4.1 Valgform.....	46
4.2 Nærmere bestemmelser ved forholdstallsvalg.....	46
4.2.1 Registrering av nomineringsgrupper	46
4.2.2 Krav til og behandling av listeforslag	50
4.2.3 Supplerende nominasjon ved forholdstallsvalg.....	53
4.2.4 Stemmesedler. Velgernes adgang til å endre stemmesedler.	55
4.2.5 Mandatfordelingen og kandidatkåringen.....	56
4.3 Nærmere bestemmelser ved flertallsvalg	58
4.3.1 Innledning.....	58
4.3.2 Nominasjonskomité.....	59
4.3.3 Krav til og behandling av listen	60
4.3.4 Supplerende nominasjon ved flertallsvalg	61
4.3.5 Stemmesedler. Velgernes adgang til å endre på stemmesedler.....	62
4.3.6 Kandidatkåringen	62
4.4 Forhåndsstemmegivningen.....	62
4.4.1 Gjeldende rett	62
4.4.2 Erfaringer fra kirkevalget i 2015.....	64

4.4.3	Ordningen i Svenska kyrkan	65
4.4.4	Vurdering av forbedringsmuligheter	65
4.4.5	Internettstemmegivning i perioden for forhåndsstemmegivning	67
4.4.6	Tidligstemming	68
4.4.7	Ambulerende stemmegivning	68
4.4.8	Forhåndsstemmegivning ved Svalbard kirke og sjømannskirkene	69
4.5	Tidspunkt og sted for valg. Stemmegivningen på valgtinget	69
4.5.1	Tidspunkt og sted for valg.....	69
4.5.2	Stemmegivningen på valgtinget – gjeldende rett	71
4.5.3	Erfaringer fra kirkevalget i 2015	72
4.5.4	Forslag til endringer	74
Del 5:	Valg av andre representanter til bispedømmerådet og Kirkemøtet	75
5.1	Valg av prest til bispedømmeråd og Kirkemøtet.....	75
5.1.1	Gjeldende rett	75
5.1.2	Vurdering av behov for endring	76
5.2	Valg av lek kirkelig tilsatt til bispedømmeråd og Kirkemøtet	76
5.2.1	Gjeldende rett	76
5.2.2	Vurdering av behov for endring	77
5.3	Valg av døvemenighetenes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet	77
5.3.1	Gjeldende rett	77
5.3.2	Erfaringer fra kirkevalget i 2015	78
5.3.3	Vurdering av behov for endring	78
5.4	Valg av samiske representanter til bispedømmeråd og Kirkemøtet	80
Del 6:	Felles bestemmelser.....	80
6.1	Prøving av stemmegivninger og stemmesedler, opptelling, protokollering, m.m.....	80
6.1.1	Godkjenning av stemmegivning.....	80
6.1.2	Godkjenning av stemmeseddel.....	81
6.1.3	Opptellingsprosedyrer	82
6.1.4	Protokollering.....	86
6.2	Prøving av valgets gyldighet. Klage.....	87
6.2.1	Gjeldende rett	87
6.2.1	Vurdering av behov for endringer	87
6.3	Nytt valgoppgjør i perioden. Suppleringsvalg.....	88
6.3.1	Nytt valgoppgjør i perioden	88
6.3.2	Suppleringsvalg	88

6.4	Forskjellige bestemmelser	90
6.4.1	Oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell	90
6.4.2	Taushetsplikt	90
6.4.3	Spørsmål om valgobservasjon.....	91
Del 7:	Konsekvenser.....	91
7.1	Konsekvenser for kjønn og likestilling.....	91
7.1.2	Juridisk kjønn	93
7.2	Økonomiske og administrative konsekvenser	93
7.2.1	Innledning.....	93
7.2.2	Tilskuddsordninger.....	95
7.2.3	Valgmanntall og medlemsregister (valgmodul).....	95
7.2.4	Valgkort – elektronisk valgkort.....	95
7.2.4	Særlig om valgopplæring	96

Del 1: Bakgrunn

1.1 Innledning

Det kirkelige demokratiet har vært i utvikling over tid, særlig som følge av demokratireformen fra og med kirkevalget i 2009. Etter hvert valg har det vært fremmet forslag om regelendringer. Kirkemøtet vedtok i april 2014 nye regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet og for valg av menighetsråd. Disse bygde på erfaringer høstet fra kirkevalgene i 2009 og 2011 i perioden hvor det ble gjennomført en demokratireform i Den norske kirke.

Kirkevalget 2015 ble gjennomført 13.–14. september 2015. I etterkant av valget behandlet Kirkerådet 14. mars 2016 en sak om evaluering av Kirkevalget i 2015 (sak KR 15/16), basert på en evalueringsrapport fra KIFO – Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning.

Kirkerådet fremmer i dette høringsnotatet forslag til nye regler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet. Kirkerådet har valgt ikke å komme med en anbefaling der en vet det er store meningsforskjeller, men vil trekke sine konklusjoner i etterkant av høringen. I tillegg til å kommentere forslagene i høringsnotatet og regelforslaget, oppfordrer Kirkerådet høringsinstansene til å komme med andre forbedringsforslag.

Notatet er delt inn i sju deler. Del 1 gir en bakgrunn for saken. Del 2 drøfter noen overordnede problemstillinger. Fra og med del 3 følger delene og kapitteloverskriftene oppbygningen til det foreslåtte regelverket. Vedlagt notatet følger Kirkerådets forslag til nye regler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet.

1.2 Det rettslige grunnlaget for Kirkevalget 2019

Kirkelovens bestemmelser om valg og sammensetning ble ikke endret fra 1. januar 2017. Kulturdepartementet har bebudet at lovgivningen for Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn bør gjennomgås samlet i en senere reformfase. Departementets mål er én helhetlig lov for alle tros- og livssynssamfunn. Det er forventet at endringene i reformfase to vil være vedtatt før kirkevalget i september 2019, men først tre i kraft fra 2020. Det innebærer at Kirkemøtets nærmere regler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet for Kirkevalget i 2019 må holde seg innenfor de føringer som ligger i dagens vedtatte kirkelov. Det betyr blant annet at valget skal skje samtidig med, og i umiddelbar nærhet til, valg til kommunestyre og fylkesting, jf. kirkeloven § 4 og at «sju andre leke [skal velges] ved flertalls- eller forholdstallsvalg, hvorav minst fire velges direkte av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer», jf. kirkeloven § 23.

Det antas at Stortinget vedtar en rammelovgivning med bestemmelser om Den norske kirke sent på våren i 2018. Kirkemøtets valgeregler vedtas av Kirkemøtet i april 2018. Den nye lovgivningen vil ventelig overlata spørsmål om organisering, sammensetting og valg til Kirkemøtet selv, med forventet iverksettelse i 2020. På bakgrunn av disse tidsrammene, legges det til grunn at Kirkemøtets sammensetning, tid og sted for valg m.v. videreføres fra dagens kirkelov for valget i 2019 og valgperioden 2019–2022. For ordens skyld understrekes

det at dette vil være avhengig av den videre utvikling av statens lovgivning om Den norske kirke.

1.3 Demokrati i Den norske kirke

Utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke*¹ viste til at læren om det allmenne prestedømme er et viktig kirkelig premiss for at demokratiske ordninger har legitimitet i kirkestyret. Denne læren går ut på at alle som er døpt har fått de samme muligheter til innsikt i Guds ord og Guds vilje. De har de samme rettigheter og plikter i menighetens og kirkens liv. Tanken om det allmenne prestedømme begrunner den enkelte kristnes åndelige verdighet, men innebærer også at ansvaret for menighetens liv tilhører hele fellesskapet, og at hvert enkelt kirkemedlem har del i dette ansvaret. I og med at alle døpte har del i det allmenne prestedømme, avvises tanken om at styringsansvaret er reservert for en særskilt prestand.

Den vigslede tjeneste med ansvar for den offentlige forkynnelse av Ordet og forvaltningen av sakramentene har i kirken fått del i kirkestyret ut fra denne tjenestens særskilte oppdrag og ordinasjonsforpliktelsen. Dette ansvar utøves gjennom rådene. Dette innebærer også et særlig ansvar for å ivareta de læremessige sidene i kirkestyret.

Kirkemøtet legger i en uttalelse fra 1984 vekt på at det er for å tjene evangeliets fremme og forvaltningen av nådemidlene at menigheten skaper sine styringsorganer, og at dette mandatet har sin basis i det allmenne prestedømme og i den offentlige tjeneste med ord og sakrament.

”Kirkens ledelse fremstår i et samvirke mellom dem som representerer menighetens leke medlemmer og dem som har fått overdratt det kirkelige embete. Det er menighetens valg av sine ansvarlige ledere i rådsorganene, og kirkens kall og oppdrag til embetsbærere, som uttrykker at hele kirken bærer ansvar for kirkestyret og kirkens ordninger” (KM 1984).

Dette gir det kirkelige demokrati dets kirkelige og teologiske legitimitet. Dessuten forteller det om den kirkelige representativitet som skal særprege sammensetningen av kirkelige styringsorganer.

Den norske kirke som organisasjon har både episkopale og synodale elementer. Med stor grad av selvstyre for soknene er det ofte fremhevet at kirken også har kongregasjonale trekk. Med *episkopal* mener en at kirken har biskoper som øver tilsyn overfor menigheter, prester og andre ansatte. Med *synodal* mener en at kirken har en struktur med valgte råd med styringsansvar for kirken. Forholdet mellom det episkopale, det synodale og kongregasjonale preges i Den norske kirke av samvirke. Biskopene både samvirker med rådene og er selv medlem på tjenestens vegne («ex officio») av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Soknene har stor selvstendighet, samtidig som de er uløselig knyttet til Den norske kirke.

¹ *Styrket demokrati i Den norske kirke* var en innstilling fra en arbeidsgruppe oppnevnt av Kultur- og kirke departementet i forståelse med Kirkerådet, som ble avgitt 13. mai 2008.

Det kirkelige demokratiet kommer sterkest til uttrykk gjennom de kirkelige valg og rådsorganer, men også gjennomføringen av høringer hvor råd og andre berørte instanser får anledning til å gi uttrykk for sin mening har en begrunnelse i det kirkelige demokratiet.

Når man så videre skal karakterisere demokratiet i Den norske kirke, kan det være hensiktsmessig å benytte ulike former for demokratikategorier. Det er tre kategorier som kan være særlig relevante her: Det politiske valgdemokratiet vi kjenner fra alminnelige valg, organisasjonsdemokrati samt demokrati i spesialiserte institusjoner.²

Det er en del fellestrekk mellom det politiske valgdemokratiet en kjenner fra alminnelige valg, og demokratiet i Den norske kirke. Tilsvarende som ved det politiske valgdemokratiet har alle som har oppnådd stemmerettsalder, lik stemmerett. Med unntak av aldersgruppen 15-18 år har også alle med stemmerett samme rett til valgbarhet (modifisert ved representasjonen av prester og andre kirkelige tilsatte). Kirkeforliket av 10. april 2008 ga noen klare politiske føringer for demokratiutviklingen, med økt bruk av direktevalg og valgavvikling samtidig med alminnelige valg som sentrale punkter. Ved lov 21. juni 2013 nr. 76 om endringer i kirkeloven ble de fleste av disse føringene lovfestet. En kan si at det gjennom demokratireformen ble gjort grep som har styrket likheten mellom kirkelige valg og alminnelige valg. Samtidig er valgopplutningen fremdeles langt lavere enn ved alminnelige valg, og lett forståelige valgmuligheter for velgeren er fremdeles en utfordring. Det er også grunnleggende momenter ved det kirkelige demokratiet som avviker fra det allmenne politiske demokratiet. Man kan her særlig trekke frem muligheten for å melde seg ut. Dette kan man i liten grad gjøre innenfor det allmenne politiske demokratiet.

Den norske kirke har også en del fellestrekk med frivillige organisasjoner, og i debatten rundt demokratiutvikling fremholdes det innimellom at det er riktigere å sammenligne Den norske kirkes demokrati med organisasjonsdemokratiet. Den norske kirkes demokrati oppfyller for eksempel de kravene som settes til demokrati for barne- og ungdomsorganisasjoner som skal motta tilskudd.³ Den norske kirkes egenart gjør den likevel til noe mye mer enn en frivillig organisasjon. I de frivillige organisasjonene er medlemskapet nettopp frivillig. Kirketilhørigheten konstitueres derimot ved dåpen. Tilhørigheten er da noe som tradisjonelt gjerne blir gitt til et menneske. Medlemmer kan som nevnt melde seg ut, men tilhørighet til Den norske kirke oppfattes antakelig av de fleste som noe annet enn et vanlig organisasjonsmedlemskap.⁴ Det må også nevnes i denne sammenhengen at selv om Den norske kirke nå har endret relasjonen til staten, er styringsstrukturen lovpålagt, og mye av virksomheten er underlagt offentlige virksomhets- og forvaltningsregler.

Den tredje kategorien som det kan være aktuell å se på, er demokrati i spesialiserte institusjoner (som f.eks. universitetsdemokratiet). Den norske kirke har primær oppgaver som er andre enn styring og administrasjon. Den etablerte samvirkemodellen mellom embete og råd fremhever at det er behov for en spesiell kompetanse.⁵ Den norske kirke har som

² Per Kristian Aschim (2007). «Kirkelig demokrati – mellom politisk demokrati og folkebevegelsesdemokrati» i *Halvårsskrift for praktisk teologi* nr. 2, 2007, s. 26.

³ Jf. Forskrift om tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner § 13.

⁴ Per Kristian Aschim (2007). «Kirkelig demokrati – mellom politisk demokrati og folkebevegelsesdemokrati» i *Halvårsskrift for praktisk teologi* nr. 2, 2007, s. 28.

⁵ Samme sted.

selvstendig rettssubjekt frihet med tanke på økonomiforvaltningen, men må budsjettere med de tilskudd staten tildeler Den norske kirke. Selv om Den norske kirke ikke lenger er en del av statsforvaltningen, er det trekk ved Den norske kirke som kan tilsi at demokratiet her skal ha noe større grad av «fagstyre» i forhold til «folkestyre» enn i det allmenne politiske demokratiet generelt. Tilsvarende andre spesialiserte institusjoner må også Den norske kirke avveie ressursbruk på det demokratiske styringssystemet opp mot ressursbruk på primæroppgavene.

Den norske kirkes demokrati kan altså karakteriseres som et demokrati som inneholder elementer fra alle disse tre kategoriene, men som også avviker på en del punkt fra det som er typisk for disse kategoriene. Det at Den norske ved Kirkemøtet har fått myndighet til selv å fordele det statlige rammetilskuddet, gjør at det blir enda viktigere å sikre at Kirkemøtet har bred valgdeltakelse. Samtidig er Den norske kirke en organisasjon som ikke kan forvente en type valgdeltakelse som alminnelige valg, og man kan heller ikke legge til grunn at mekanismer innen allment politisk demokrati vil fungere likt i Den norske kirke. Den norske kirke favner langt bredere enn en spesialisert institusjon, men må likevel sikre en viss fagkompetanse i sine råd samt at demokratiet fungerer hensiktsmessig med tanke på primæroppgavene.

Utviklingen som følge av demokratireformen har medført at flere kirkemedlemmer tar del i det styringsansvaret av kirken gjennom å delta i de kirkelige valg, noe den økte valggjennomgangen viser. Når det gjelder valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet har Kirkerådet merket seg at KIFOs vurdering er at det i større grad enn tidligere var reelle valgmuligheter ved valget i 2015, ut fra at det var flere lister i de fleste bispedømmene og større oppmerksomhet om kandidatene.

1.4 Føringer for utformingen av nye regler

Valgordningen er et sentralt element i det kirkelige demokratiet. I valgforskningen har det vært understreket at «en valgordning er et resultat av kompromisser mellom partier som kan ha svært ulike interesser knyttet til utformingen. Det finnes imidlertid ingen ordning som fullt ut tilfredsstillende alle ideelle krav».⁶ Uansett hvilken ordning man velger, vil det kunne dukke opp effekter som man ikke har tenkt på, eller som er i strid med det man ønsker. Det vil derfor kunne være behov for å vedta noen justeringer fra valg til valg.

Det har i Kirkerådets arbeid med valgeregler vært lagt vekt på at ordningene for menighetsrådsvalg og valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet gjøres så like som mulig for velgeren. I enkelte forhold vil det imidlertid kunne være behov for noen forskjeller mellom de to regelverkene.

⁶ Bernt Aardal (2010). «Den norske stortingsvalgordningen og dens politiske konsekvenser» i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 2, 2010, s. 75–104. Pippa Norris uttaler seg om det samme, når hun peker på at «...electoral systems are rarely designed, they are born kicking and screaming into the world out of a messy, incremental compromise between contending factions battling for survival, determined by power politics» i Norris (1995). «Introduction: The Politics of Electoral Reform» i *International Political Science Review* (1995), Vol. 16, No. 1, 3-8.

Det er i dag to sett med regler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet, henholdsvis regler 8. april 2014 nr. 1369 for valg av menighetsråd og regler 8. april 2014 nr. 1370 for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. De ulike regelsettene henger tett sammen og må ses i sammenheng. Det er for eksempel sju bestemmelser i reglene for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet som viser til reglene for valg av menighetsråd. Kirkerådet foreslår å slå disse to regelsettene sammen til ett sett regler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet.⁷

Kirkerådet foreslår at reglene for de kirkelige valgene som et utgangspunkt legges så tett opp til valglovens bestemmelser om valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget som mulig. Bakgrunnen for dette er et ønske om å ivareta velgerne ved at den kirkelige valgordningen gjennomføres på en måte som er mest mulig kjent fra alminnelige valg.⁸ Det må likevel gjøres noen unntak der det er særlige kirkelige forhold som gjør det vanskelig å overføre prinsipper fra valgloven.

De internasjonale standardene for valglovgivning som er kodifisert i Venezia-kommisjonens retningslinjer for valg tilsier at valgreglene for demokratiske stater bør ha lovs kraft, og ikke være på forskriftsnivå, jf. retningslinjenes pkt. 2a. Unntaket er tekniske og detaljerte forhold, som kan være forskriftsregulert. Anvendt på den kirkelige situasjonen bør valgreglene i hovedsak være vedtatt av Kirkemøtet. Kun tekniske og detaljerte bestemmelser bør overlates til Kirkerådet å fastsette.

1.5 Behovet for en større revidering av reglene

I norsk valgtradisjon har det vært lagt vekt på at det ikke bør innføres system- eller regelendringer for valg uten at det er gode grunner for dette.⁹ Gjennomføringen av valg krever at det etableres et forholdsvis stort apparat i hvert enkelt sokn, med mange detaljerte rutiner som alle valgfunksjonærer må sette seg inn i for å sikre en korrekt valg gjennomføring. Det innebærer at system- og regelendringer kan øke risikoen for feil ved valg gjennomføringen.

Det er et viktig prinsipp i norsk valgtradisjon at valgordningen bør være så enkel som mulig.¹⁰ Det er grenser for hvor mange alternativer og situasjoner en kan ta høyde for i en valgordning. Uansett hvilken utforming man har av valgordningen vil det ta tid før velgerne tilvenner og tilpasser seg ordningen. Det er derfor grenser for hvor ofte en bør gjøre store endringer i ordningen.

Kirkemøtet har behandlet regler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet i 1996, 2000, 2003, 2008, 2010, 2013 og 2014. Ved Kirkemøtets behandling av saken i 1996 bygde Kirkemøtet videre på tidligere bestemmelser fastsatt i lov 29. april 1953 nr. 1 om Den norske kirkes ordning og i forskrift 30. juni 1953 nr. 3 om Den norske kirkes ordning. Ved Kirkemøtets senere endringer i regelverket har de bestemmelser som har vært nødvendig å endre, blitt endret uten en helhetlig gjennomgang av bestemmelsene. Noen bestemmelser har

⁷ Til sammenligning var det tre lover som ble slått sammen til én valglov i 1985. Dette dreide seg om en stortingsvalglov av 1920, en nominasjonslov av 1920 og en kommunevalglov av 1925, jf. NOU 2003:1 side 26.

⁸ Med alminnelige valg menes det i dette notatet valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget.

⁹ Se for eksempel Prop. 52 L (2012–2013) side 8.

¹⁰ Se NOU 2003: 1 *Velgere, valgordning, valgte. Valglovutvalgets utredning*

derfor kun i begrenset grad blitt endret siden 1953, parallelt med at det har skjedd flere større revideringer av den statlige valglovgivningen.

Et eksempel på en bestemmelse som stammer fra kirkeordningsloven fra 1953 er regler 8. april 2014 nr. 1369 for valg av menighetsråd § 10-2 annet punktum:

Avstemningen er hemmelig og foregår ved personlig fremmøte.

Denne bestemmelsen er en ordrett videreføring av kirkeordningsloven § 10 annet ledd første punktum og det eneste stedet i reglene som direkte klargjør at avstemningen skal være hemmelig.¹¹

Et eksempel på en bestemmelse hvor det kirkelige regelverk ikke har fulgt alminnelig valglovgivning er regler 8. april 2014 nr. 1369 for valg av menighetsråd § 10-3 tredje ledd om innsigelse mot at valget holdes:

Blir det innsigelse mot at valget holdes, bokføres innsigelsen og grunnen. Valgstyret/stemmestyret avgjør hver innsigelse så snart den er reist og gir opplysninger om klageadgang etter § 12.

Denne bestemmelsen bygger på den tidligere valgloven av 1. mars 1985 § 38 annet og tredje ledd. I den statlige lovgivningen ble den aktuelle bestemmelsen ikke videreført gjennom den nye valgloven av 2002, fordi «slike innsigelser kan påklages etter de ordinære klageregler, og særskilt regulering anses unødvendig» (Ot.prp.nr. 45 (2001–2002) side 404). Også i de kirkelige valgreglene vil en slik særskilt regulering være unødvendig, men bestemmelsen er likevel videreført, senest ved behandlingen av nye regler i 2014.

Dette er bare noen eksempler på hvordan regelverket over tid bare har gjennomgått noen endringer, mens andre bestemmelser har blitt videreført. Dette er med å gjøre reglene unødvendig kompliserte.

Kirkerådet mener dette ovenfor, sett i sammenheng med erfaringene fra kirkevalget i 2015, tilsier et behov for en større revidering av reglene. Kirkerådet har derfor gjennomgått alle valgreglene og fremmer i dette høringsnotatet et nytt forslag til regler for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Del 2: Overordnede problemstillinger

Denne delen av høringsnotatet presenterer noen overordnede problemstillinger. Disse vil i særlig grad være rettet mot valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Bakgrunnen for dette er at det særlig er reglene knyttet til valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet som etter Kirkerådets vurderinger har størst forbedringspotensial. Kirkerådet understreker samtidig viktigheten av et åpent og levende demokrati i valg også til menighetsrådene.

¹¹ Bestemmelsen må imidlertid også ses i sammenheng med § 10-4.

2.1 Direktevalg eller kombinasjonsvalg med direkte og indirekte valgomgang ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet

2.1.1 Gjeldende rett

I dagens regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-5 fjerde ledd er det fastsatt at valget kan finne sted etter to alternative ordninger:

- a. Sju leke medlemmer velges av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer ved direkte valg.
- b. Fire leke medlemmer velges av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer (direkte valgomgang), mens tre leke medlemmer velges av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet (indirekte valgomgang). Samme kandidatliste(r) benyttes ved begge valgomganger. Representanter som er valgt i den direkte valgomgangen, strykes fra kandidatlisten(e) før den indirekte valgomgangen.

Det er overlatt til bispedømmerådet å gjøre vedtak om hvilken ordning som skal benyttes i eget bispedømme, jf. § 2-5 femte ledd.

2.1.2 Vurderinger

Spørsmålet om leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet skal velges gjennom direkte valg eller ved indirekte valg, har det over tid vært ulike oppfatninger om i kirkelige organer. Demokratireformen i Den norske kirke hadde blant annet en målsetning om å øke bruken av direkte valg. Frem til 2009 ble alle de leke medlemmene valgt gjennom indirekte valg. Ved kirkevalget i 2009 ble 52 medlemmer valgt direkte og 25 medlemmer valgt indirekte, mot 55 direkte valgte medlemmer og 22 indirekte valgte medlemmer i 2011. Ved kirkevalget i 2015 ble det valgt 65 leke medlemmer gjennom direkte valg og 12 medlemmer gjennom indirekte valg. Dette viser at utviklingen har gått i retning av økt grad av direkte valg.

Utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* drøftet argumenter for henholdsvis direkte og indirekte valg:

«Som argument for en ordning med direkte valg kan det gjøres gjeldende at en slik ordning styrker det enkelte kirkemedlems medansvar og medinnflytelse for kirkens øverste organer. En slik ordning vil kunne føre til større engasjement og oppslutning i forhold til de kirkelige valg. En slik ordning vil derfor kunne sies å bedre den demokratiske legitimiteten til de kirkelige organer på regionalt og nasjonalt nivå.

Som argument for en ordning med indirekte valg kan det gjøres gjeldende at en slik ordning søker å ivareta tanken om at det er soknene som er grunnenheten i kirken, og at de enkelte kirkemedlemmer er medlemmer i nasjonalkirken gjennom å høre til i soknet. En slik ordning søker også å ivareta sammenhengen mellom de ulike nivåene i kirkeorganisasjonen, der de regionale og sentrale organer har sin forankring i lokalmenighetene. Det kan hevdes at soknenes interesser vil være mer tydelig

representert i bispedømmeråd og Kirkemøte gjennom en indirekte valgordning» (side 51–52).

På bakgrunn av valgforsøkene ved gjennomføringen av kirkevalgene i 2009 og 2011, ble kirkeloven endret slik at minst fire leke medlemmer må velges direkte av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer, jf. kirkeloven § 23 første ledd bokstav d). Det innebærer at det ikke er rettslig mulig med en ren ordning med indirekte valg, men det er mulig å vedta en kombinasjon av direkte valg på minst fire leke medlemmer og indirekte valg av inntil tre leke medlemmer.

Den ordningen som Kirkemøtet valgte i 2013 og 2014, jf. ovenfor, kan karakteriseres som et kompromiss hvor bispedømmerådene selv kunne bestemme om valget i bispedømmet skulle foregå ved at alle leke medlemmer ble valgt direkte eller at fire ble valgt direkte og tre ble valgt indirekte.¹²

KIFO-evalueringen har pekt på at det er et kompliserende moment til spørsmålet om direkte valg og kombinasjonsvalg at antallet lister vil ha betydning for hvilken valgform som blir gjennomført i de enkelte bispedømmene. KIFO viste til at en konsekvens av dagens ordning er at det kan være inntil fire 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 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.

I etterkant av Kirkevalget 2015 har KIFO-evalueringen pekt på noen utfordringer med kombinasjonsvalg gjennom en kombinasjon av direkte og indirekte valg. Blant disse er følgende:

¹² Den samme kirkemøtekomiteen som behandlet saken i 2013, uttalte i sine merknader til de endelige reglene i 2014 at dette var et kompromiss:

«Komiteen har diskutert muligheten for at det i de bispedømmer der det fremmes alternative lister kun gjennomføres direkte valgogang, uavhengig av hvilket vedtak bispedømmerådet har gjort angående indirekte valgogang. Komiteen går ikke inn for en slik løsning, men velger å være lojal mot det kompromiss som ble vedtatt på Kirkemøtet 2013» (KM 05/14 merknad 5).

- Det er kun 12 av 77 leke medlemmer som ble valgt indirekte ved Kirkevalget 2015. Evalueringsrapporten reiser spørsmålet «om de femten prosentene som velges indirekte er så viktige at det rettferdiggjør ulike valgordninger, med de ulempene dette medfører».
- Med kombinasjonsvalg får de som velges inn i menighetsrådene anledning til å stemme to ganger ved samme valg og også anledning til å vurdere resultatene fra første valgomgang.
- Kirkemedlemmer får ulik innflytelse i ulike bispedømmer. I fire bispedømmer velges fire av sju mandater direkte, mens alle sju mandatene velges direkte i de sju andre bispedømmene. Dette innebærer at det blir mange velgere bak hvert mandat, og det skal mye til for å påvirke retningen i valget.

KIFO-evalueringen peker samtidig på at andre hensyn kan rammes ved å endre reglene:

«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» (KIFO-evalueringen side 171).

For ordens skyld skal det presiseres at valget av ordning også vil kunne få betydning for valgresultatet. Det kan illustreres med at dersom det kun var en direkte valgomgang i bispedømmene Agder og Telemark, Tunsberg og Møre, ville nominasjonskomiteens liste ha tapt ett mandat i hvert bispedømme, mens Åpen folkekirkes liste ville ha vunnet ett mandat i hvert bispedømme.¹³

På denne bakgrunn skisseres følgende alternative ordninger:

1) Videreføring av dagens ordning

Det overlates til bispedømmerådet å avgjøre om valget skal foregå ved direkte valg av sju leke medlemmer, eller ved kombinasjonsvalg hvor fire medlemmer velges direkte og tre medlemmer velges indirekte. På den ene siden kan det argumenteres med at dette åpner for en regional tilpasning hvor bispedømmerådet får anledning til å gjøre tilpasninger som passer til den aktuelle regionen. Noen vil kunne hevde at ordningen med en indirekte valgomgang også vil kunne bidra til en klarere sammenheng mellom bispedømmeråd, Kirkemøtet og menighetsrådene, ved at de nyvalgte leke menighetsrådsmedlemmene velger inntil tre medlemmer av bispedømmerådet og Kirkemøtet i en egen valgomgang.

På den andre siden innebærer ordningen at kirkemedlemmene vil kunne ha ulik innflytelse på valget avhengig av hvilket bispedømme de hører til. I tillegg vil det ta lang tid fra valgdagen til det endelige resultatet blir kjent. Med dagens ordning blir valgresultatet fra andre valgomgang klart i underkant av tre måneder etter valgresultatet fra første valgomgang. Det innebærer at det går lang tid mellom valgdagen og tidspunktet for når

¹³ Dette går frem av en simulering av et valgoppgjør som kun bygger på stemmetallene fra den direkte valgomgangen.

det endelige resultatet er klart, noe som er en kommunikasjonsmessig utfordring. Det kan også anføres som problematisk at noen velgere, det vil si de som blir valgt som menighetsrådsmedlemmer, får anledning til å stemme to ganger i samme valg.

2) Direkte valg av alle de leke medlemmene

Dette alternativet innebærer at Kirkemøtet fastsetter at alle de leke medlemmene til bispedømmerådet og Kirkemøtet skal velges direkte av kirkemedlemmene i bispedømmet. En slik ordning vil tydeliggjøre det enkelte kirkemedlems medansvar og medinnflytelse for kirkens øverste organer. Et argument for en slik ordning er at det vil sikre en lik ordning for hele landet, hvor kirkemedlemmene i større grad får lik innflytelse uavhengig av hvilket bispedømme man bor i.¹⁴ En fordel med denne ordningen er at valgresultatet vil bli kjent kort tid etter valggjennomføringen. Noen vil kunne hevde at en ulempe med ordningen med en indirekte valgomgang også vil kunne bidra til en klarere sammenheng mellom bispedømmeråd, Kirkemøtet og menighetsrådene, ved at de nyvalgte leke menighetsrådsmedlemmene velger inntil tre medlemmer av bispedømmerådet og Kirkemøtet i en egen valgomgang.

3) Kombinasjonsvalg i alle bispedømmer

Dette alternativet innebærer at Kirkemøtet fastsetter at det i alle bispedømmene skal være kombinasjonsvalg med en kombinasjon av direkte og indirekte valg. Et argument for en slik ordning er at det vil sikre en lik ordning for hele landet. Samtidig rammes også denne ordningen av utfordringer knyttet til sent valgresultat som er nevnt i alternativet for videreføring av dagens ordning. Ved forrige valg var det kun fire bispedømmeråd som valgte å benytte seg av muligheten med kombinasjonsvalg, mot sju bispedømmeråd som ønsket å gjennomføre valget ved direktevalg. En slik ordning vil derfor kunne oppfattes som uheldig for de bispedømmer som har ønsket å gjennomføre valget ved direktevalg av alle de leke medlemmene.

Ordningene må ses i sammenheng med at det ved valget vil være anledning til å gjennomføre forholdstallsvalg (listevalg), jf. avsnitt 2.2. I bispedømmer der det stilles to lister, vil et kombinasjonsvalg med direkte og indirekte valgomganger innebære at muligheten for mindretallsrepresentasjon svekkes, fordi terskelen for å få inn en kandidat blir høyere. Kirkemøtekomiteen som behandlet valgreglene i 2014 la til grunn at spørsmålet om muligheten for kombinasjon av forholdstallsvalg og to valgomganger må vurderes på nytt, ut fra erfaringene fra kirkevalget i 2015, jf. sak KM 05/14, komitémerknad 5.

Kirkerådet har på nåværende tidspunkt ikke tatt stilling til hvilken ordning som bør gjøres gjeldende for kirkevalget fra og med 2019, men ber om høringsinstansenes tilbakemelding på ordningene.

¹⁴ Dette var en innvending mot dagens ordning som KIFO-evalueringen pekte på (KIFO-evalueringen 2016 side 171). For ordens skyld presiseres det at innflytelsen fortsatt vil være noe ulik som følge av at det er ulike antall kirkemedlemmer i de ulike bispedømmene, hvor noen bispedømmer er større enn andre i medlemsantall.

2.2 Flertalls- og forholdstallsvalg ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet

2.2.1 Gjeldende rett

Etter kirkelovens bestemmelser skal valget av leke medlemmer holdes som «flertalls- eller forholdstallsvalg», jf. § 23 første ledd bokstav d). I lovens forarbeider er det presisert at:

«Departementet legger til grunn at Kirkemøtet ikke fastsetter urimelig høye krav til alternative lister, slik at forholdstallsvalg i realiteten utelukkes som mulighet. Dersom det ikke framsettes alternative lister, vil valget av leke bispedømmerådsmedlemmer kunne gjennomføres som et flertallsvalg. Kirkemøtet vil i sine nærmere regler kunne fastsette hvordan valget skal gjennomføres og stemmene telles. Dette utelukker ikke enhver form for preferansevalg i tilfeller der det ikke framsettes alternative lister, og valget derfor skal gjennomføres som flertallsvalg» (Prop. 78 L (2012–2013) side 5).

Departementets presisering innebærer at Kirkemøtet – etter gjeldende lovbestemmelse – er pålagt å videreføre en ordning hvor det er anledning til å stille flere lister. Kirkemøtet 2013 sluttet seg til dette gjennom å vedta at «Kirkemøtet ønsker at det skal kunne stilles flere lister fra og med kirkevalget i 2015» (sak KM 04/13).

Etter gjeldende regler oppnevnes en nominasjonskomité med prostivis representasjon innen 15. desember i året før valgåret. Nominasjonskomiteen skal, på bakgrunn av innsendte forslag fra menighetsråd og ungdomsråd i bispedømmet, utarbeide en kandidatliste som oversendes valgrådet innen 1. mars i valgåret, jf. § 2-6. Den foreløpige kandidatlisten kunngjøres deretter uten opphold, før det åpnes for at andre grupper av forslagsstillere kan stille kandidatlistene innen 1. mai i valgåret, jf. § 2-7. Lister fra andre grupper av forslagsstillere må 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 sju og maksimalt 18 navn i prioritert rekkefølge. Dersom det ikke fremmes lister fra andre grupper av forslagsstillere, åpnes det for supplerende nominasjon til nominasjonskomiteens liste, jf. § 2-8.

2.2.2 Vurderinger

Gjennomføringen av Kirkevalget 2015 avdekket noen svakheter med ordningen. 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. KIFO-evalueringen 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». ¹⁵

Når det gjelder listenes ulike utgangspunkt, dreier dette seg om at nominasjonskomiteens liste tilstreber bredde i kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål, mens lister fra andre grupper vil karakteriseres av at kandidatene står samlet om et program med likt syn på aktuelle kirkelige spørsmål. Dette har blitt omtalt som asymmetriske lister. ¹⁶ KIFO-evalueringen peker blant annet på at selv om det var mange kandidater på nominasjonskomiteens liste som hadde et «ja-standpunkt» i spørsmålet om vigsel av likekjønnede i kirken, var det 75 prosent av kandidatene med et «nei-standpunkt» som ble valgt (side 36).

Dette innebærer at velgere som valgte nominasjonskomiteens liste, med sikte på å få inn personer på denne listen som ønsket å åpne for vigsel av samme kjønn, bidro til valg av kandidater som gikk imot likekjønnet vigsel, selv om de ga tilleggsstemme til personene som var for vigsel av samme kjønn. Dette fordi listestemmene deres bidro til at nominasjonskomiteens liste ble sikret et antall mandater, uten at de kandidatene de gav tilleggsstemmer nødvendigvis ble valgt i personvalget på listen. Velgerne risikerte derfor at deres stemme på kandidater som var for likekjønnet vigsel, kunne føre til motsatt effekt, ved at deres stemme kunne bidra til valg av kandidater som var imot likekjønnet vigsel. Se nærmere om listestemmer og personstemmer i avsnitt 4.2.4.

Valgresultatene fra kirkevalget i 2015 viste at 75 prosent av de som ble valgt fra nominasjonskomiteens lister, i de bispedømmer der det var to lister, var mot kirkelig vigsel. ¹⁷ En stor andel av disse var anbefalt av Levende folkekirke. Bare 18 prosent av de som ble valgt fra disse listene, var uttalt for likekjønnet vigsel, mens 7 prosent ikke hadde gitt et klart uttrykk for sitt standpunkt i spørsmålet om likekjønnet vigsel i kirken. ¹⁸

KIFOs velgerundersøkelse avdekket at det var 22,1 prosent av respondentene som stemte på nominasjonskomiteens liste ved kirkevalget i 2015 som var enig i at kirken burde åpne for vigsel av samme kjønn, mot 69,3 prosent som var uenig. ¹⁹ Når det var 25 prosent av kandidatene på nominasjonskomiteens liste som var for likekjønnet ekteskap som ble valgt inn, mot 22,1 prosent av respondentene i velgerundersøkelsen som valgte nominasjonskomiteens liste som ønsket likekjønnet ekteskap, kan dette tyde på at det på landsbasis var et rimelig samsvar mellom velgernes oppfatninger og de valgte.

¹⁵ Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, side 38.

¹⁶ Kirkemøtekomiteen som behandlet en saken om hovedlinjer i nominasjons- og valgordning ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet i 2013, uttalte i merknad til sak KM 10/13:

«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.»

Det er grunn til å stille spørsmålstegn ved om komiteen ville opprettholdt sine vurderinger etter valget i 2015.

¹⁷ Holberg, Mortensen og Botvar (2016), *Polaritet og kontinuitet*, KIFO-rapport 2016:1, tabell 5, side 36.

¹⁸ Samme sted.

¹⁹ Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 159.

Når det gjelder ulike tidspunkt for levering av listene, peker både KIFO-rapporten (side 168), tilbakemeldinger fra bispedømmene og vurderinger fra Kirkerådet i retning av at dagens ordning bør vurderes til neste valg.

Kirkerådet foreslår å innføre begrepet *nomineringsgrupper* som betegnelse for de grupper som stiller selvstendige lister, det som etter gjeldende rett er omtalt som *andre grupper av forslagsstillere*. I Svenska kyrkan er dette betegnelsen på gruppene som fremmer liste i kyrkovalet.

I det følgende skisseres det noen alternative løsninger. Kirkerådet vil igjen understreke at hvert av disse alternativene – på samme måte som andre valgordninger – vil ha noen fordeler og noen ulemper. Hva slags valgordning en velger, vil videre ha noe å si for hva slags kirkelig demokrati en ønsker seg.

1) Videreføring av dagens ordning

Ett alternativ er å videreføre dagens ordning. En fordel med denne ordningen er at den vil være kjent for velgerne. Ordningen gir også ulike grupperinger anledning til å stille en egen liste dersom de ikke oppfatter seg representert av nominasjonskomiteens liste, som en sikkerhetsventil.²⁰ Utfordringen med asymmetriske lister og forskjellige frister for listene løses imidlertid ikke.

2) Ordning med nominasjonskomiteens liste og andre lister – samtidige frister

Denne ordningen tar utgangspunkt i dagens ordning, men med noen justeringer. Det etableres en nominasjonskomité som fremmer en liste innen en frist. Andre nomineringsgrupper gis også adgang til å fremme liste til samme frist. Reglene for begge typer lister gjøres i størst mulig grad like, herunder bestemmelser om tillitsvalgte som kan representere kandidatene på listen. Denne ordningen vil langt på vei tilsvare dagens ordning for forholdstallsvalg ved valg av menighetsråd.

Ved å ha samtidige frister vil de ulike listene ha likere betingelser. Et argument for en slik ordning er at endringen ikke vil være altfor omfattende, noe som i norsk valgtradisjon har vært ansett som et viktig prinsipp. De kirkelige valgreglene har gjennomgått omfattende endringer ved de siste valgene, noe som i liten grad har gitt velgerne mulighet til å tilvenne seg og tilpasse seg til ordningen. Ordningen vil være rimelig kjent for velgerne ved at den ligner den ordningen som gjaldt ved kirkevalget i 2015, og den vil dessuten være forholdsvis enkel å forholde seg til. Dersom det videreføres regler om at nominasjonskomiteens liste bør ivareta et mangfold av synspunkter, videreføres imidlertid problematikken med asymmetriske lister. De samtidige fristene innebærer også at ulike grupper som ikke oppfatter seg representert av de listene som fremmes innen fristen, ikke vil ha noen muligheter i etterkant til å fremme andre kandidater.²¹

²⁰ Dette var et av poengene som lå til grunn for utformingen av dagens valgordning, se saksorienteringen til sak KM 10/13 side 14.

²¹ Dersom det åpnes for supplerende nominasjon med en senere – og ikke samtidig – frist, vil dette imidlertid stille seg litt annerledes.

3) Ordning med utgangspunkt i flere selvstendige lister – intensjonsfrist og listefrist²²
Ordningen tar utgangspunkt i at det først går ut en henstilling om å melde interesse for å stille liste. Ordningen har fire scenarier.

1. Det ene scenariet er at en eller flere nomineringsgrupper melder intensjon om å stille liste innen en frist satt tidlig i nominasjonsløpet. I så tilfelle skal valgrådet ikke ta initiativ til at det blir nedsatt en nominasjonskomité. I stedet gis det anledning til å stille flere lister innen en ny frist. Hvis det ved endelig frist foreligger minst to godkjente lister, gjennomføres valget som forholdstallsvalg.
2. Dersom det ikke er noen nomineringsgrupper som melder intensjon om å stille liste, skal valgrådet ta initiativ til at det blir nedsatt en nominasjonskomité som fremmer en liste. Valget gjennomføres da som flertallsvalg.
3. Dersom det ved endelig frist foreligger kun en godkjent liste, skal valgrådet se til at det blir oppnevnt en nominasjonskomité som fremmer en bredt sammensatt kandidatliste, for å sikre at det blir minst to lister og dermed forholdstallsvalg.
4. Dersom det ved endelig frist ikke foreligger noen godkjente listeforslag, oppnevnes en nominasjonskomité som utarbeider en bred kandidatliste. Valget gjennomføres da ved flertallsvalg.

En slik ordning vil være en åpen invitasjon til ulike grupper om å stille lister, noe som kan stimulere til et åpent og levende kirkelig demokrati. En fordel med en slik ordning er at det vil kunne gi velgerne klarere alternativer å velge mellom, i hvert fall dersom det fremmes mer enn én liste. En annen fordel med ordningen er at den et stykke på vei ligner andre valg. Den blir imidlertid litt mer komplisert ved at det er to frister å forholde seg til og gjennom etableringen av en nominasjonskomité dersom det ikke fremmes mer enn ett listeforslag. Dersom det ikke fremmes mer enn ett listeforslag, vil ordningen ikke løse utfordringen med asymmetriske lister. Nominasjonskomiteens liste vil dessuten kunne fremstå som en reaksjon på det allerede godkjente listeforslaget. Så lenge dette bidrar til at velgerne får ulike kirkepolitiske alternativer å velge mellom, er det ikke gitt at det er altfor problematisk. Dersom det åpnes for muligheten til å fremme kandidater gjennom supplerende nominasjon, slik det foreslås i avsnitt 4.2.3, vil en samtidig kunne ivareta en bredde i aktuelle kirkelige spørsmål.

4) Ordning med utgangspunkt i flere selvstendige lister, uten en nominasjonskomité – intensjonsfrist og listefrist

I en slik ordning inviteres nomineringsgrupper til å stille lister. Nomineringsgrupper kan innen en frist gi melding om de har intensjon om å stille liste ved valget. Dersom det er minst én nomineringsgruppe som gir slik melding, vil valgrådet ikke ta initiativ til at det

²² Denne ordningen tar utgangspunkt i et forslag fra mindretallet i kirkemøtekomiteen som behandlet saken om valgeregler i 2013, jf. sak KM 10/13, men inneholder noen større endringer. Kirkemøtekomiteens mindretall foreslo imidlertid at hvis det bare var fremmet ett godkjent listeforslag ved fristen, måtte det godkjente listeforslaget settes ut av betraktning, og valget avvikles som et flertallsvalg på bakgrunn av en nominasjonsprosess hvor en nominasjonskomité fremmer en bred kandidatliste. Forslaget har en stor svakhet i og med at det innebærer at det ene godkjente listeforslaget som er fremmet settes ut av betraktning. Dersom en nomineringsgruppe har lagt ned tid og innsats for å stille en liste, vil det være et galt signal å sende dersom denne gruppens arbeid ikke får betydning i valget. På denne bakgrunn uttegnes et modifisert forslag som tar sikte på å sikre at nomineringsgruppens arbeid skal ivaretas. Mindretallet foreslo dessuten at det skulle være krav om minst to grupper som meldte intensjon om å stille liste ved intensjonsfristen, ikke bare én som det foreslås her.

blir nedsatt en nominasjonskomité. I stedet gis det anledning til å stille flere lister også fra andre nomineringsgrupper innen en ny frist. Dersom det i et bispedømme kun foreligger ett godkjent listeforslag fra én nomineringsgruppe etter listefristen, blir det den eneste listen ved valget.

Dersom det ikke foreligger noen godkjente listeforslag etter fristen, oppnevnes en nominasjonskomité som utarbeider en bred kandidatliste. Valget gjennomføres i så fall som flertallsvalg med nominasjonskomiteens liste.

En slik ordning vil være en åpen invitasjon til ulike grupper om å stille lister, noe som kan stimulere til et åpent og levende kirkelig demokrati. Dersom det fremmes flere lister enn én, vil ordningen også kunne gi velgerne klarere alternativer å velge mellom. Forslaget gir sterke incentiver til etablering av faste grupperinger i det kirkelige demokratiet.

Valgteknisk gir denne ordningen en oversiktlig og klar løsning som ligner andre valg, forutsatt at det stilles minst to lister, men den blir litt mer komplisert ved at det er to frister å forholde seg til. Den løser utfordringen med asymmetriske lister, som følge av at det ikke oppnevnes noen nominasjonskomité med mindre det ikke blir godkjent noen listeforslag.

Hensynet til reelle valgmuligheter og ivaretagelse av mindretallsrepresentasjon vil ikke bli ivare tatt *i det tilfelle* det bare blir levert en liste. Hvis bare én liste stiller til valg, vil grupper som er i mindretall i sentrale spørsmål kunne bli helt uten representasjon.

Kirkerådet ber også om innspill fra høringsinstansene til andre mulige ordninger enn de som her er skissert.

Til alternativene 1–3 foreslår Kirkerådet samtidig at det åpnes for supplerende nominasjon for nominasjonskomiteens liste, se avsnitt 4.2.3.

2.3 Tilskuddsordning for finansiering av nomineringsgrupper m.m.

2.3.1 Bakgrunn

Kirkerådet mottok 2. desember 2014 en søknad fra Åpen folkekirke om midler til å drive informasjonsarbeid til velgerne ved Kirkevalget 2015. 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 av forslagsstillere presenteres på lik linje og gjennom de samme kanalene som nominasjonskomiteens 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 og Hamar)	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.

2.3.2 Ordningen ved valg av kommunestyre, fylkesting og Stortinget

Ved valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget er det etablert to ulike typer tilskuddsordninger.

Den første tilskuddsordningen er partipolitisk nøytral og åpner for at organisasjoner som er registrert i Enhetsregisteret kan søke om tilskudd til informasjonstiltak om valget. Målet med tiltakene må være å bidra til økt valgdeltakelse og de stemmeberettigetes kunnskap om valget. Med informasjonstiltak menes for eksempel konferanser, kampanjer, internettsider, produksjon og distribusjon av trykksaker og så videre.

Den andre tilskuddsordningen er tilskuddsordningen for politiske partier som er regulert gjennom lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven). Demokratifinansieringsutvalgets utredning, NOU 2004: 25 *Penger teller, men stemmer avgjør – Om partifinansiering, åpenhet og partipolitisk fjernsynsreklame*, skisserte følgende målsetninger for en tilskuddsordning for politiske partier:

- i) ordningen skal søke å sikre de politiske partienes tillit i befolkningen
- ii) ordningen skal søke å sikre partiene tilstrekkelige inntekter til at de kan ivareta sine kjerneoppgaver
- iii) ordningen skal søke å sikre partiene likeverdige vilkår i konkurransen om stemmer
- iv) ordningen skal søke å motvirke at partienes politikkutforming påvirkes av partienes inntektskilder
- v) ordningen skal søke å bidra til et levende partidemokrati

Demokratifinansieringsutvalget la til grunn at følgende oppgaver er å anse som kjerneoppgaver for partiene:

- formulering av helhetlige politiske programmer,

- formidling av innholdet i de politiske programmene,
- fremming av lister i valg til representative organer,
- samordning av synspunkter og beslutninger i representative organer,
- rekruttering og opplæring av politiske ledere, og
- bidrag til bredde og dybde i det offentlige ordskiftet, se NOU 2004: 25 side 29.

Etter ordningen kan politiske partier søke departementet om statlig støtte til partiets organisasjon på nasjonalt nivå. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Stemmestøtte gis som et likt kronebeløp per stemme oppnådd ved siste stortingsvalg. Grunnstøtte gis som et likt kronebeløp til alle partier som ved siste stortingsvalg mottok minst 2,5 prosent av stemmene på landsbasis eller som fikk innvalgt minst én representant i Stortinget. Av den samlede støtten fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte. Tilsvarende gjelder for fylket og kommuner, med unntak av at det der er krav om minst 4 prosent oppslutning i valget i fylket eller kommunen eller minst én innvalgt representant i fylkestinget eller kommunestyret for å motta støtte.

Et av formålene til partiloven er å sikre offentlighetens rett til innsyn og å motvirke korrupsjon og uønskede bindinger ved at det er åpenhet om finansieringen av de politiske partienes virksomhet. Dersom det etableres en finansieringsordning for nomineringsgrupper bør det vurderes om det også bør innføres som vilkår at de nomineringsgrupper som søker om støtte må identifisere bidragsytere som gir støtte til nomineringsgruppen, dersom en bidragsyter i perioden har gitt ett eller flere bidrag som er over en viss beløpsgrense.

2.3.3 Ordningen i Svenska kyrkan

Svenska kyrkan gir nomineringsgrupper støtte til trykking av valgsedler til de nomineringsgrupper som er representert i Kyrkomötet eller blir representert gjennom valget. Det henger sammen med at nomineringsgruppene selv har ansvar for å bestille valgsedlene som skal benyttes ved valget, se kyrkoordningen 9 kap. 33 §.

I tillegg gir Svenska kyrkan støtte til nomineringsgruppene ut fra antallet innvalgte mandater de enkelte nomineringsgrupper har i Kyrkomötet. Beløpet gis både i valgår og i årene mellom valg, men varierer fra år til år. I 2016 var beløpet i overkant av kr 31 000 per mandat, eller ca. 8 millioner kroner. Tilskuddsordningen er ikke regelfestet, men budsjettstyrt.

2.3.4 Vurderinger

2.3.4.1 Innledning

Det vil kunne være ulike syn på om det bør etableres en tilskuddsordning for lister. Det er et prioriteringsspørsmål om man skal bruke større midler på dette, dersom det går på bekostning av andre formål. På den annen side vil en tilskuddsordning kunne legge til rette for et levende demokrati i Den norske kirke. Dersom en tilskuddsordning hjelper lister og kandidater med å gjøre sine standpunkt kjente, vil det være lettere for velgerne å foreta et bevisst valg om hvem det er de gir sin støtte til ved at valgalternativene klargjøres.

Kirkemøtekomiteen som behandlet valgreglene i 2014, hadde følgende merknad om saken:

«20. Økonomisk støtte til grupper som vil stille liste

Registrerte politiske partier får i dag offentlig støtte. Med åpning for alternative lister ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, ser komiteen at det må søkes om egne midler til dette formål for å sikre reelle valgalternativer i tråd med demokratireformen.»

De økonomiske rammene for kirkevalget er ikke endelig klare på nåværende tidspunkt, men Kirkerådet planlegger ut fra at de blir på omtrent samme nivå som sist. Det vil i så fall innebære et særskilt tilskudd til Den norske kirke for gjennomføring av de kirkelige valg.²³ Midlene til en tilskuddsordning vil forventelig tas fra det særskilte kirkevalgtilskuddet og dermed ikke gå på bekostning av ikke-valgrelaterte satsninger for Den norske kirke. Det innebærer også at en ordning slik det er i Svenska kyrkan, hvor det gis årlig støtte per innvalgte mandat, ikke vil være mulig innenfor disse valgmidlene.

Dersom det gis regler om en tilskuddsordning, vil reglene måtte utformes slik at en tar høyde for at det er budsjettmessig dekning.

Kirkemøtet vedtok 12. april 2016 et budsjettreglement for Kirkemøtet. Med hjemmel i Kirkemøtets budsjettreglement § 5 annet ledd vedtok Kirkerådet 6. oktober 2016 et økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke. Etter økonomiregelverket § 11 skal Kirkerådet for den enkelte tilskuddsordning beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. I tillegg er det naturlig å fastsette hvem som skal være støtteberettiget.

Kirkerådet er etter kirkeloven § 25 fjerde ledd ansvarlig for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig. For å kunne sikre en forsvarlig økonomiforvaltning vil det måtte settes noen krav til tilskuddsmottakerne. Disse kan innrettes på to mulige måter:

- a) Det stilles et krav om at tilskuddsmottakere må registreres i Enhetsregistret med organisasjonsnummer og et ansvarlig styre. Det innebærer at det vil være nødvendig å stille et krav om at de som mottar støtte registrerer seg som en forening med et valgt styre som er ansvarlig for økonomien. Siden kirkevalgmidlene skal brukes til kirkelige valg i Den norske kirke, vil det antageligvis også måtte settes krav om at styremedlemmene er medlemmer av Den norske kirke og eventuelt krav om vedtektsbestemmelser for foreningen som viser at foreningen har som formål å fremme lister og kandidater i kirkelige valg.
- b) Et kirkelig organ stiller midler til disposisjon til tilskuddsmottakerne ved at organet dekker fakturerte kostnader som er innenfor økonomiregelverket. Bispedømmerådene som ga tilskudd til listene i 2015 fulgte denne metoden, og holdt seg derfor innenfor bestemmelsene om økonomistyring i staten, som da gjaldt for bispedømmerådenes økonomiforvaltning.

²³ Kirkerådet ba Kulturdepartementet i brev 24. januar 2017 om tilskudd til Den norske kirke for å gjennomføre kirkelige valg, med en fordeling på 20 millioner til valgforberedelser i 2018 og 60 millioner til valg gjennomføring i 2019.

2.3.4.2 Alternative ordninger

Et viktig prinsipp fra Demokratifinansieringsutvalget var at støtteordningen skulle søke å sikre partiene likeverdige vilkår i konkurransen om stemmer, uten å bidra til ubegrunnet konkurransevridning (NOU 2004: 25). I den kirkelige konteksten er demokratiet dessuten fortsatt i utvikling. Dette tilsier at man på nåværende tidspunkt ikke bør utarbeide støtteordninger som favoriserer de som sitter ved makten, for eksempel gjennom å gi stemmestøtte, da det kan bidra til en konkurransevridning. Partilovens inndeling i grunnstøtte og stemmestøtte vil dessuten innebære en mer komplisert tilskuddsforvaltning som vil kreve større saksbehandling enn om støtten ikke kobles til mottatte stemmer. Det anbefales derfor ikke å legge partilovens støtteordning til grunn.

Den svenske ordningen med mandatstøtte favoriserer også de som allerede sitter med mandater i Kirkemøtet. Dersom en ønsker å legge til rette for et åpent og levende kirkelig demokrati hvor ulike aktører kan slippe til, vil en slik ordning i liten grad stimulere til dette. Så lenge tilskuddsordningen for de kirkelige valgene er en del av det særskilte kirkevalgtilskuddet som ikke mottas hvert år, vil det dessuten ikke være mulig å betale årlige mandatstøttebeløp, men kun kunne utbetale støtte i valgåret.

Det foreslås derfor i stedet at støtteordningen bygges opp slik at alle som er berettiget til å motta midlene får støttebeløp på samme nivå. Det kan tenkes et par alternative ordninger:

1) Tilskuddsordning for nomineringsgrupper delt i en nomineringsfase og en valgfase

Denne ordningen tar utgangspunkt i at det etableres en tilskuddsordning for nomineringsgrupper som deles i to faser.

- a. *Intensjonsstøtte*: Den første fasen utløses etter en intensjonsfrist. De nomineringsgrupper som melder sin intensjon om å fremme lister ved valget innen fristen, blir berettiget til å motta støtte til å gjennomføre nominasjonsarbeidet med rekruttering av kandidater og forslagsstillere, formulering av kirkepolitiske program og avholdelse av nominasjonsmøte. Ubrukte midler kan overføres til neste fase, under forutsetning av at nomineringsgruppen klarer å stille liste. Hvis ikke må de tilbakebetales. Det kan vurderes å sette et tak på hvor mye en nomineringsgruppe kan motta i støtte i intensjonsperioden, for eksempel maksimum kr 20 000.
Målet for denne fasen kan formuleres slik: «Å sette organiserte nomineringsgrupper av stemmeberettigede i stand til å stille lister i valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet.»
- b. *Listestøtte*: Den andre fasen utløses etter fristen for å fremme lister. De nomineringsgrupper som har fremmet lister, blir berettiget til å motta støtte til å formidle informasjon om sine lister og kirkepolitiske programmer, slik at velgerne blir klar over valgmulighetene sine. Dersom det er en ordning med lister både fra selvstendige nomineringsgrupper og en nominasjonskomité, vil også nominasjonskomiteen være berettiget til støtte på tilsvarende nivå til denne fasen. Det bør vurderes å sette et tak på maksimalt beløp for hvor mye en liste kan motta i

støtte, for eksempel maksimum kr 100 000 per liste i et bispedømme²⁴. I tillegg kan det vurderes om en nomineringsgruppe som stiller lister i minst seks bispedømmer kan få rett til å motta kr 100 000 til sentralt nivå. Målet for denne fasen kan formuleres slik: «Å sette de nomineringsgruppene som fremmer lister i valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet i stand til å informere velgerne om hva de står for.»

2) Tilskuddsordning hvor nomineringsgrupper og andre aktører kan søke Kirkerådet eller valgrådet om midler til informasjonstiltak i forbindelse med valget

Denne ordningen tar utgangspunkt i at det settes en eller flere fastsatte søknadsfrister for nomineringsgrupper og andre aktører til å søke Kirkerådet eller valgrådet om midler til informasjonsarbeid og andre demokratiske aktiviteter i forbindelse med valget. En slik ordning vil være mer åpen for ulike aktører til å søke om støtte, så lenge det faller inn under tilskuddsordningens målsetning. Det vil også innebære at regelverkets utforming kan være forholdsvis enkel. En utfordring med en slik ordning, i hvert fall når det gjelder Kirkerådet som tilskuddsforvalter, er at et kirkepolitisk styrt organ vil kunne stå relativt fritt til å bestemme om ulike tiltak bør motta støtte eller ikke.

Det vil videre være et spørsmål om hva slags valg som skal være målgruppen for en eventuell tilskuddsordning. En kan se for seg noen alternativer:

- a) Nomineringsgrupper som står bak lister ved valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet. En kan for eksempel se for seg at tilskuddet fordeles på 1/6 til menighetsrådsvalget og 5/6 til bispedømmeråds- og kirkemøtevalget.
- b) Nomineringsgrupper som står bak lister ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, samt de menigheter der det stilles flere lister. I 2015 var det fem menigheter som hadde flere lister enn én.
- c) Nomineringsgrupper som står bak lister ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Kirkerådet legger til grunn at det kan være fornuftig på nåværende tidspunkt å avgrense tilskuddsordningen til valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet, eventuelt også til de menigheter der det stilles flere lister.

Som ansvarlig for økonomistyringen og økonomiforvaltningen til Den norske kirke, vil det være nødvendig for Kirkerådet å føre kontroll og oppfølging med de som mottar støtte. Alle som mottar tilskudd, må levere rapport og prosjektregnskap. For tilskudd på 100 000 kroner eller mer, skal tilskuddsmottaker i tillegg dokumentere gjennomførte tiltak/prosjekter med prosjektregnskap attestert av autorisert revisor.

Tilskuddsordningen må ta forbehold om adgang til å kontrollere at tilskuddsmidler er benyttet etter forutsetningene. Kirkerådet bør kunne gjennomføre slik kontroll ved dokumentgjennomsyn, innsyn i regnskapet og kontroll hos tilskuddsmottaker. Det foreslås nærmere regler i tråd med dette.

²⁴ Kr 100 000 per bispedømme var det beløpet Åpen folkekirke søkte om støtte til ved Kirkevalget 2015.

2.3.4.3 Åpenhet om bidrag, bidragsytere og sponsorer

Det bør også vurderes om det bør settes som vilkår for tilskuddet at tilskuddsmottakeren offentliggjør navnet på bidragsytere og sponsorer. Partiloven har bestemmelser om som regulerer dette, se særlig § 20. Her heter det blant annet at

«dersom en bidragsyter i løpet av perioden har gitt ett eller flere bidrag til partiets hovedorganisasjon som til sammen utgjør en verdi av 35 000 kroner eller mer, skal bidragets verdi og bidragsyterens identitet oppgis særskilt. Det samme gjelder for bidrag til partiledde på fylkeskommunalt nivå som til sammen utgjør en verdi av 23 000 kroner eller mer, og for bidrag til partiledde på kommunalt nivå som til sammen utgjør en verdi av 12 000 kroner eller mer.»

Privatpersoner skal identifiseres med navn og bostedskommune. Andre bidragsytere, långivere eller sponsorer skal identifiseres med navn og postadresse. Hensikten med en slik bestemmelse er å sikre en åpenhet i finansieringen av partienes virksomhet, sikre partienes autonomi, motvirke korrupsjon og sørge for at partiene ikke skal kunne dikteres av private interesser. Dette er hensyn som også vil kunne legges vekt på i regelverket rundt kirkelige nomineringsgrupper.

2.4 Personvalgregler

2.4.1 Personstemmer og strykninger

I forkant av endringene av valgreglene gjennom vedtak av Kirkemøtet i 2013 og 2014, gjennomførte Kirkerådet en valgkonsultasjon hvor valgekspertene var invitert til å respondere på Kirkerådets utkast til kirkemøtesak om hovedlinjer i valgordning ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Et av temaene ved konsultasjonen var utfordringer i tilfeller der det var en ren ordning med flertallsvalg hvor det er tilstrekkelig med simpelt flertall for å vinne. En utfordring med en ordning for flertallsvalg er risikoen for at «vinneren tar alt», slik at valgordningen i liten grad ivaretar prinsippet om at valgordningen skal være representativ.

Et tenkt eksempel kan illustrere dette: Gruppe A anbefaler sju kandidater ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Gruppe B anbefaler sju andre kandidater. Gruppe A klarer å mobilisere 23 prosent velgere til å stemme på sine sju anbefalte kandidater. Gruppe B, på sin side, mobiliserer 20 prosent av velgerne til å stemme på sine sju kandidater. Resultatet blir at alle mandatene går til kandidatene som er anbefalt av gruppe A, fordi disse har simpelt flertall ved valget. Selv om kandidatene anbefalt av gruppe B har støtte av et stort mindretall, blir dette mindretallet ikke representert i bispedømmerådet. Dersom valget hadde vært gjennomført som et forholdstallsvalg etter St. Lägues metode, hvor gruppe A og gruppe B fremmet hver sin liste, ville fordelingen mellom gruppene være mer proporsjonal. Gruppe A ville da ha fått fire mandater, mot gruppe B sine tre mandater.

Kirkemøtet 2013 og 2014 forsøkte å motvirke dette ved å innføre begrensninger på antallet personstemmer (tilleggsstemmer) velgerne kunne gi til kandidatene, ved at det kun var anledning til å gi personstemme til tre kandidater.

Kirkemøtet 2013 og 2014 drøftet også muligheten for å kunne stryke kandidater. Kirkemøtekomiteen som ga innstilling i saken om nye valgeregler i 2014 hadde følgende merknad til problemstillingen:

«2. *Anledning til å stryke kandidater og å gi tilleggsstemmer*

(MR § 6-2, § 6-3, § 10-5, § 11-4 og § 11-5, BDR § 2-5, § 2-13 og § 2-15)

Kirkemøtet vedtok i sak KM 10/13 at det ikke skal være anledning til å stryke kandidater ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. I Kirkerådets fremlagte forslag til regler er det likevel foreslått å gi anledning til å stryke tre kandidater i alle valg. Dette er det argumentert omfattende for i saksframlegget etter høringsrunde og behandling i Kirkerådet. Komiteen ønsker i utgangspunktet ikke å gi anledning til å stryke kandidater. **Flertallet** i komiteen ønsker å fastholde vedtaket fra Kirkemøtet 2013, og mener at det kun skal være anledning til å gi tilleggsstemmer slik som ved andre offentlige valg. **Mindretallet** i komiteen ser det nødvendig å tillate et begrenset antall strykninger ved flertallsvalg for å sikre en balanse mellom hensynet til et mest mulig representativt valgresultat og velgerens mulighet til å kunne levere en stemmeseddel som gir uttrykk for dennes mening.

Kirkemøtet 2013 vedtok at antallet tillatte tilleggsstemmer skulle fastsettes av Kirkemøtet 2014. Komiteen ser at antallet tillatte tilleggsstemmer og anledning til å stryke kandidater henger sammen. Begge former for endring øker velgerens mulighet til å påvirke valgresultatet, men med de opptellingsreglene som ble vedtatt i sak KM 10/13 (der alle kandidater på listen får 1 stemme hver) øker også mulighetene for at en aksjon kan få uforholdsmessig stor uttelling. En samlet komité mener at antall tilleggsstemmer derfor skal begrenses til tre (og at tilsvarende antall strykninger eventuelt også begrenses til tre)» (KM 05/14 komitémerknad 2).

Ved Kirkevalget 2015 var det kun to bispedømmer som gjennomførte flertallsvalg, Stavanger bispedømme og Bjørgvin bispedømme.

2.4.1.1 Tilleggsstemmer

Begrensningen i antallet mulige tilleggsstemmer til *tre* har altså til hensikt å gjøre det vanskeligere for et mindretall av velgere som retter på en systematisk måte å oppnå et resultat av personutvelgelsen som kan stride mot ønskene til et flertall av velgerne. Bakgrunnen for at tallet tre ble valgt, var blant annet for å ta hensyn til bispedømmene hvor valget ble gjennomført som kombinasjonsvalg med direkte og indirekte valgoganger.

Fra velgerens perspektiv er en begrensning av antallet kandidater en kan gi tilleggsstemme til, fremmed sammenlignet med andre valg. Ved valg til kommunestyre og fylkesting kan velgerne gi én personstemme til så mange kandidater på listen som de vil. Disse valgene

gjennomføres imidlertid som forholdstallsvalg, mens reglene om tilleggsstemmer for de kirkelige valgene først og fremst er etablert for å ivareta hensyn ved flertallsvalg.

I de kirkelige valgene kunne det vært gjort forskjell på reglene om tilleggsstemmer ved flertallsvalg og forholdstallsvalg, men det ville gjort avviklingen av valget mer komplisert både for velgere og valgfunksjonærer.

Kirkerådet foreslår å videreføre en begrensning i antallet mulige tilleggsstemmer.

2.4.1.2 Strykninger

Kirkemøtet har både i 2013 og 2014 gitt uttrykk for at det ikke ønsker å åpne for strykninger i de kirkelige valgene. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalgene er det i dag ikke adgang til å stryke kandidater på listene. En har heller ønsket at velgerne skal kunne gi uttrykk for positive preferanser i stedet for negative preferanser. Det medfører imidlertid at velgerpåvirkningen blir mindre enn om styrkninger hadde vært tillatt.

Kirkerådet foreslår ingen endringer på dette punkt, men ber likevel høringsinstansene vurdere om styrkninger bør gjeninnføres.

2.4.2 Personvalgregler internt på listene

Valgordninger med flertallsvalg bygger på personvalg. Valgordninger med listevalg kan enten ha et svakt eller et sterkt innslag av personvalg avhengig av hvor stor innflytelse velgerne har over kandidatvalget.

Internasjonalt skilles det mellom systemer der listene er *åpne*, *delvis åpne* eller *lukkede*. Dersom systemet er *lukket* kan velgerne kun stemme på listen, og ikke uttrykke preferanser for konkrete kandidater. *Delvis åpne* systemer har et svakt innslag av personvalg, hvor velgerne kan uttrykke preferanser for individuelle kandidater, men hvor rangeringen på listene i stor grad avgjør valget av kandidater. Å gi personstemme er her frivillig. I *åpne systemer* stemmer velgere på individuelle kandidater, hvor personstemmene er avgjørende for hvilke kandidater som velges. Ved slike valg er det obligatorisk å gi personstemmer ved valget.

Ved kirkevalget i 2015 var det et personvalg internt på de ulike listene i de bispedømmene hvor det var flere lister, hvor de som fikk flest personstemmer internt på listen fikk listenes mandater. Det kan karakteriseres som et delvis åpent system med et sterkt innslag av personvalg.

Dersom alle bortsett fra én leverer urettede stemmesedler, vil i teorien den ene som leverer rettet stemmeseddel kunne bestemme rangeringen av de tre øverste kandidatene på listen som blir valgt. Det medfører at organiserte kumuleringsaksjoner har store muligheter for å få gjennomslag for sine kandidater.²⁵

²⁵ Et eksempel på dette fra kommunevalg, var da 17 velgere gjennom en retteaksjon i Modum kommune i 1967 avgjorde mandatfordelingen til 14 av 43 kommunestyrerepresentanter (NOU 2003:3 *Velgere, valgordning, valgte* side 144).

Ved fylkestingsvalg settes det en sperregrense som gjør at kumuleringsaksjoner er nødt til å ha en viss oppslutning av velgerne for å få gjennomslag.²⁶ Ved fylkestingsvalg er det krav om at kandidater må ha oppnådd et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens stemmetall for at de skal kåres før rekkefølgen på listen, jf. valgloven § 11-10 annet ledd. Med andre ord må minst åtte prosent av listens velgerne ha gitt sin tilslutning til dem, for at det skal ha innflytelse på kandidatkåringen. Ved kommunestyrevalg er det ikke satt tilsvarende sperregrense, men til gjengjeld er det der en ordning hvor partiene kan gi stemmetillegg til enkelte kandidater, jf. ovenfor.

Det kan stilles spørsmål ved om det bør introduseres en sperregrense ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Dersom dette skulle være aktuelt kan enten en sperregrense på åtte prosent legges til grunn i tråd med valglovens sperregrenser, eller så kan det settes en sperregrense på fem prosent i tråd med Valglovutvalgets forslag for Stortings- og fylkestingsvalg (NOU 2001:3 side 175). En eventuell sperregrense vil sørge for at det er en større oppslutning blant velgere som må til for å endre rekkefølgen på listen, enn det ville være om det ikke var en slik grense. Det vil kunne bidra til at innflytelsen til de velgerne som leverer urettede stemmesedler styrkes, sammenlignet med dagens ordning.

En gjennomgang av valgresultatene fra 2015²⁷ viser at 77 innvalgte kandidater (kandidater som ble valgt til medlem eller varamedlem) fikk personstemmer fra over fem prosent av de som stemte på listen, mot 49 kandidater som fikk personstemmer fra over åtte prosent av de som stemte på listen.

Det kan være aktuelt å vurdere følgende ulike alternativer:

(1) Sperregrense med krav om åtte prosents personlig stemmetall

I dette alternativet stilles det krav om at kandidater må ha oppnådd et personlig stemmetall på minst *åtte* prosent av listens stemmetall for at de skal kåres før rekkefølgen på listen. Dette tilsvarer ordningen ved fylkestingsvalg og vil derfor kunne være kjent for velgerne.

Kravet om minst åtte prosent innebærer at det må være ganske mange velgere som gir personstemmer til de samme personene, for at kandidater skal kåres før rekkefølgen på listen. Dette reduserer muligheten for utslag av små kumuleringsaksjoner. Samtidig styrkes innflytelsen til nominasjonskomiteen eller den nomineringsgruppen som fremmer listeforslaget ved at det skal mer til for å endre listens prioriterte rekkefølge.

Dersom en velger dette alternativet, kan det være aktuelt å gjøre forskjell på regler for flertallsvalg og for forholdstallsvalg.

(2) Sperregrense med krav om fem prosents personlig stemmetall

²⁶ Regjeringen ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslo i 2016 å legge personvalgreglene ved fylkestingsvalg tilsvarende til grunn for stortingsvalget, men Stortinget vedtok ikke de foreslåtte lovendringen, jf. Innst. 405 L (2015–2016), jf. Lovvedtak 107 (2015–2016).

²⁷ Se tabellene 43, 44, 53, 54, 60, 61, 69, 70, 76, 77, 83, 84, 90, 91, 99, 100, 108 og 109 i KIFO-evalueringen.

I dette alternativet stilles det krav om at kandidater må ha oppnådd et personlig stemmetall på minst *fem* prosent av listens stemmetall for at de skal kåres før rekkefølgen på listen.

Kravet om minst fem prosent innebærer at det er satt et krav om oppslutning, uten at dette kravet er satt altfor høyt. Det er fortsatt en del velgere som må gi personstemme til de samme personene. Dermed er det et krav om en viss oppslutning før kandidatene kåres før rekkefølgen på listen. Alternativet balanserer derfor hensynet til velgerinnflytelse mot hensynet til å forhindre små kumuleringsaksjoner som får uforholdsmessig påvirkning på valgresultatet.

Alternativet er i tråd med Valglovutvalget forslag om et krav på minst fem prosent for Stortings- og fylkestingsvalg i sin utredning (NOU 2001:3 side 175). Svenska kyrkan benytter seg også av denne samme sperregrensen, jf. kyrkoordningen 38 kap. 77 §.

Dersom en velger dette alternativet, kan det være aktuelt å gjøre forskjell på regler for flertallsvalg og for forholdstallsvalg.

(3) Ingen sperregrense

Dette alternativet viderefører dagens ordning, hvor det ikke settes noen sperregrense. Dette åpner for at kumuleringsaksjoner i teorien kan få stor innflytelse på hvilke kandidater på listen som blir valgt. Gjennomgangen av antall innvalgte kandidater som hadde oppnådd et personlig stemmetall på minst fem prosent av listens stemmetall, viser imidlertid at kandidater som kåres før rekkefølgen på listen i praksis allerede har en større oppslutning. En fordel med denne ordningen er at den gir velgerne større innflytelse enn nominasjonskomiteene eller gruppene som fremmet listeforslaget sin rangering av kandidatene.

Kirkerådet vurderer å foreslå en sperregrense med krav om fem eller åtte prosents personlig stemmetall i personvalget.

2.4.3 Stemmetillegg

Ved kommunestyrevalg kan et visst antall av de øverste kandidatene på listeforslaget gis et stemmetillegg, jf. valgloven § 6-2. Kandidatene får i så fall et tillegg i sitt personlige stemmetall som tilsvarer 25 prosent av det antall stemmesedler som kommer listen til del ved valget.

Det er et spørsmål om det kan være aktuelt å introdusere en form for forhåndsstemmetillegg til kandidater ved de kirkelige valgene, ettersom velgerne er vant til en slik ordning ved kommunestyrevalget. Fordi det er så få mandater i et bispedømmerådvalg, ville det i så fall være mest nærliggende at det ble gitt stemmetillegg kun til én kandidat per liste.

På grunn av stemmetillegget er det svært sannsynlig at en kandidat med stemmetillegg vil få ett av listens mandater. Det vil derfor være en avveining mellom nomineringsgruppenes

mulighet til å bestemme hvem fra listen som skal velges og velgernes innflytelse over hvem som blir valgt fra listene.

Kirkerådets foreløpige vurdering er at en ordning med stemmetillegg vil gi uforholdsmessig mye innflytelse til nomineringsgruppen eller en eventuell nominasjonskomité. Kirkemøtet har tidligere lagt vekt på at nominasjonskomiteens innflytelse på valget bør begrenses, og mest mulig innflytelse gis til velgerne.

Kirkerådet ber høringsinstansene om tilbakemelding på spørsmålet om det bør innføres en ordning med stemmetillegg ved de kirkelige valgene.

2.5 Valgkretser og stemmekretser

2.5.1 Valgkretser

Etter gjeldende rett er soknet valgkrets for menighetsrådet og bispedømmet valgkrets for bispedømmerådet.

Innføring av mulighet for flere valgkretser innad i et sokn ved menighetsrådsvalg er et mulig virkemiddel for å sikre representasjon fra forskjellige deler av et sokn i soknets menighetsråd. Et behov for å sikre en slik type representasjon har særlig blitt trukket frem i forbindelse med soknesammenslåinger. Dette som et ønsket tiltak for å sikre at alle tidligere sokn blir representert i det nye menighetsrådet. Også i andre sokn kan dette være ønskelig, særlig der det er flere prekensteder i soknet. Innføring av valgkretser kunne stimulert til økt valgengasjement ved hvert prekensted.

En slik endring vil imidlertid medføre store endringer i gjennomføringen av menighetsrådsvalgene, og vil trolig få store administrative og økonomiske konsekvenser. Spørsmålet om innføring av valgkrets henger nært sammen med vurderinger rundt soknestørrelse og hvilken funksjon et menighetsråd skal ha. En vurdering av spørsmålet om valgkretser innad i et sokn ved menighetsrådsvalg kan derfor med fordel gjøres sammen med utarbeidelsen av den nye kirkeordningen.

Hvis det blir flere valgkretser i et sokn eller et bispedømme, vil det også innebære at det blir færre medlemmer valgt fra hver valgkrets. Dersom en hadde delt et bispedømme inn i to valgkretser, ville det for eksempel bare vært tre medlemmer som skulle velges i den ene valgkretsen, mens det i den andre kretsen skulle velges fire medlemmer. Dersom det i tillegg stilles flere lister i hver valgkrets vil det være en risiko for at man ikke vil kunne ivareta en mindretallsrepresentasjon i rådet.

Kirkerådet foreslår på denne bakgrunn ingen endringer i valgreglene på dette punkt.

2.5.2 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 alminnelige 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.

Når ordningen er at velgerne kan stemme på valget til kommunestyre og fylkesting i hele kommunen, er det naturlig om velgerne forventer å kunne stemme ved valg til sitt sokn også samme sted.

Kirkerådet har vurdert om reglene på dette punkt bør endres, slik at det kan bli adgang til å avgi stemme i alle soknene innenfor fellestrådsområdet (kommunen) på valgdagen. Stemmene ville i så fall måtte behandles som *fremmede stemmer* som legges i stemmeseddelkonvolutt, og stemmegivningene ville måtte godkjennes i etterkant.

En slik ordning kan være spesielt krevende i kommuner med svært mange sokn og i kommuner med lange avstander mellom soknene. I en kommune som Oslo vil det måtte lages rutiner for å få videreformidlet stemmesedler mellom 38 valgstyrene. Det vil også kunne bli forvirring i stemmelokalene dersom det er nødvendig å holde styr på 38 forskjellige stemmesedler til valg av menighetsråd. I en kommune som Rana, Norges fjerde største kommune i utstrekning og med seks sokn, vil det kreve mye reisetid for å få videreformidlet stemmesedlene. Kirkerådet er derfor usikker på om det er tilrådelig å pålegge alle fellestrådsområder en slik ordning. Et alternativ er at det kun åpnes opp for at det blir adgang til å avgi sin stemme på valgdagen i alle soknene innenfor et fellesområde dersom valgstyrene i fellestrådsområdet ønsker dette og anser det som gjennomførbart. Tilbakemeldinger fra høringsinstansene vil være viktig i en slik vurdering.

Kirkerådet har også vurdert hvorvidt det i alle fall er mulig å åpne for mottak av stemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet i andre sokn enn der man er manntallsført. Alle disse stemmesedlene skal uansett samles på bispedømmekontorene for endelig opptelling. Så lenge det ved kirkevalgene ikke finnes et elektronisk manntall, lar ikke dette seg gjøre. Prøving av stemmegivninger gjøres felles for stemmer til menighetsråd og til bispedømmeråd og Kirkemøtet. For å unngå at det kan være mulig å stemme flere ganger, må også stemmesedler til bispedømmeråd og Kirkemøtet innom det valgstyret der man er manntallsført, for sjekk og avkrysning i manntall.

Del 3: Innledning til reglene, stemmerett, valgbarhet, valgorganer m.m.

3.1 Reglens formål, virkeområde og organenes sammensetning

3.1.1 Reglens formål og virkeområde

I utforming av lover og regler er det vanlig at det innledningsvis gis en bestemmelse om reglens formål og virkeområde. I valgloven er dette fastsatt i §§ 1-1 og 1-2. En formålsparagraf vil også etter alminnelig juridisk metode ha betydning ved en juridisk tolkning av regelverket. Kirkerådet foreslår følgende formålsbestemmelse:

Formålet med reglene er å legge forholdene til rette slik at medlemmene av Den norske kirke ved frie og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Når det gjelder virkeområde for reglene, foreslås det å presisere at disse reglene gjelder for valg av medlemmer av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet, og at det vil fremgå av det enkelte kapittel eller den enkelte bestemmelse hvilket virkeområde reglene har.

3.1.2 Organenes sammensetning

Kirkeloven § 23 slår fast bispedømmerådets sammensetning, men overlater til Kirkemøtet å fastsette nærmere regler om antallet varamedlemmer til bispedømmerådet. Det er derfor nødvendig å fastsette i reglene hvor mange varamedlemmer som skal velges til hver kategori.

Kirkeloven § 24 slår fast at Kirkemøtet er sammensatt av bispedømmerådene og ett medlem valgt etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet. I praksis er det siste medlemmet lederen av Samisk kirkeråd, men det er nødvendig å fastsette dette i reglene.

I lys av dette foreslås det å fastsette en paragraf om bispedømmerådets sammensetning og en paragraf om Kirkemøtets sammensetning. Det er gjort også i dag i regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet §§ 1-1 og 1-2.

I tillegg foreslås det å gjengi reglene om menighetsrådets sammensetning i en egen paragraf, for at alle organene det gjennomføres valg til skal være beskrevet i det innledende kapittelet.

For ordens skyld presiseres det at disse bestemmelsene i hovedsak følger direkte av kirkeloven, og kan ikke endres av Kirkemøtet.

3.2 Stemmerett og manntall

3.2.1 Stemmerett

3.2.1.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett har hvert medlem av Den norske kirke som bor i soknet og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 15 år, stemmerett ved valg av menighetsråd. I særlige tilfeller kan biskopen etter søknad fra vedkommende menighetsråd samtykke i at en person for et begrenset tidsrom gis stemmerett i et annet sokn enn det vedkommende er bosatt i. 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. Ingen kan ha stemmerett i mer enn ett sokn. Utenlandsk statsborger som har meldt seg inn i Den norske kirke, har kirkelig stemmerett dersom vedkommende for øvrig oppfyller betingelsene.

Stemmerett ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet er regulert i regler 8. april 2014 nr. 1370 for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet §§ 2-2, 5-2 og 6-2:

§ 2-2. Stemmerett (...) ved valg av leke medlemmer

(1) Stemmerett ved direkte valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet (eventuelt direkte valgogang) har de som har stemmerett ved menighetsrådsvalget, og som ikke har stemmerett som prest eller lek kirkelig tilsatt etter § 5-2 og § 6-2.

(2) Stemmeretten utøves i det soknet hvor vedkommende har stemmerett ved menighetsrådsvalget.

(3) Stemmerett ved indirekte valgogang ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet har de leke medlemmene av menighetsrådet.

(4) Medlem av menighetsrådet med stemmerett som lek kirkelig tilsatt, kan ikke avgi stemme på leke medlemmer. I slike tilfeller innkalles et lekt varamedlem. Prest som sitter i menighetsrådet kan ikke avgi stemme på leke medlemmer.

§ 5-2. Om stemmerett og valgbarhet

(1) Enhver ordinert prest som tjenestegjør i en fast offentlig kirkelig prestestilling i bispedømmet er valgbar og har forslags- og stemmerett på den geistlige representant i bispedømmeråd og Kirkemøtet. Dette gjelder institusjonsprester, sykehusprester, studentprester, feltprester, menighetsprester og vikarprester som er tilsatt av offentlig (kirkelig, statlig, fylkeskommunal eller kommunal) myndighet. Døveprestene er valgbare og har forslags- og stemmerett på geistlig medlem til Oslo bispedømmeråd. Ordinerte prester tilsatt i prestestilling av private organer, organisasjoner, stiftelser og lignende faller utenfor, likeså prestevikarer. Ordinert prest ved bispedømmekontoret er ikke valgbar, men har forslags- og stemmerett. Ordinert prest ved de sentralkirkelige råd er ikke valgbar, og har ikke forslags- og stemmerett ved valg av prest.

(2) Ved permisjon med varighet under ett år vil vedkommende fortsatt være valgbar, men det vil være den som vikarierer i stillingen som deltar i valget av nominasjonskomité, jf. § 5-1 første ledd, og som har forslags- og stemmerett, jf. § 5-1 annet og niende ledd, dersom vedkommende for øvrig oppfyller kravene.

(3) Stemmerett ved valg av prest til medlem av bispedømmeråd og Kirkemøtet utøves i det bispedømmet der den stemmeberettigede er tilsatt.

§ 6-2. Om stemmerett og valgbarhet

(1) Med «lek kirkelig tilsatt» menes i disse regler enhver person som er tilsatt av kirkelig fellestråd, menighetsråd eller bispedømmeråd i en lek kirkelig stilling på minst

15 timer i uken. Lek kirkelig tilsatt i Døvekirken er valgbar og har forslags- og stemmerett på lek kirkelig tilsatt til Oslo bispedømmeråd. Daglig leder av bispedømmerådet og andre leke kirkelig tilsatte ved bispedømmekontoret er ikke valgbar, men har forslags- og stemmerett. Lek tilsatt ved de sentralkirkelige råd er ikke valgbar, og har ikke forslags- og stemmerett ved valg av lek kirkelig tilsatt.

(2) Ved permisjon med varighet under ett år vil vedkommende fortsatt være valgbar, men det vil være den som vikarierer i stillingen som deltar i valget av nominasjonskomité, jf. § 6-1 første ledd, og som har forslags- og stemmerett, jf. § 6-1 tredje og tiende ledd, dersom vedkommende for øvrig oppfyller kravene.

(3) Stemmerett ved valg av lek kirkelig tilsatt medlem av bispedømmeråd og Kirkemøtet utøves i det bispedømmet der den stemmeberettigede er tilsatt.

Kirkerådet avgjør i tvilstilfelle om og hvor en person har stemmerett, jf. regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet §§ 2-2 sjette ledd, 5-2 fjerde ledd og 6-2 fjerde ledd.

3.2.1.2 Erfaringer fra kirkevalget i 2015

Kirkerådet mottok i forbindelse med kirkevalget i 2015 en rekke henvendelser om stemmerett. Kirkerådet mottok også en klage på gjennomføringen av valget, hvor bakgrunnen var spørsmålet om stemmerett.

Da Kirkemøtet fikk myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser om stemmerett i 1996, bygde stemmerettsbestemmelsene på tidligere regler gitt av departementet med hjemmel i kirkeordningsloven av 1953 § 39 siste ledd.²⁸ Kirkemøtet har foretatt enkelte mindre endringer siden. Etter Kirkerådets vurdering bør reglene nå gjennomgås med sikte på å klargjøre hvem som har stemmerett til de enkelte kategorier.

3.2.1.3 Stemmerett for ordinerte prester som ikke er i kirkelig stilling

Kirkemøtet i 2010 gjorde vedtak om å be «Kirkerådet starte utredning av spørsmålet om stemmerett og valgbarhet for ordinerte prester som ikke er i offentlig kirkelig stilling» (sak KM 11/10, vedtakspunkt 12). Kirkemøtekomiteen som behandlet saken i Kirkemøtet 2014, uttalte også at «det pågående arbeidet med ny kirkeordning også omfatter spørsmål med konsekvenser for fremtidige kirkevalg, blant annet hvem som regnes som leke blant valgbar og stemmeberettigede» (sak KM 05/14, komitémerknad 12). Kirkerådet har vurdert om det i rammen av denne saken burde gjøres endringer i reglene om stemmerett og valgbarhet for ordinerte prester som ikke er i kirkelig stilling, som en oppfølging av Kirkemøtets vedtak. Kirkerådet har imidlertid kommet til at spørsmålet krever mer utredning og bør ses i sammenheng med en bredere vurdering av Kirkemøtets sammensetning, noe som ikke er mulig i rammen av denne saken, jf. avsnitt 1.2.

²⁸ Se regler 26. november 1985 for valg av bispedømmeråd 1986, regler 7. mars 1988 for nominasjon og valg til bispedømmerådet §§ 4-1 til 4-4, kunngjort gjennom brev fra departementet henholdsvis 26. november 1985 og 7. mars 1988.

3.2.1.4 Forslag til presiseringer i regelverket

Det foreslås å ta utgangspunkt i valglovens bestemmelser om stemmerett for oversikten over de kirkelige stemmerettskategorier.

Følgende bestemmelse foreslås om stemmerett ved valg til menighetsråd:

§ 2-1. Stemmerett ved valg av menighetsråd

- (1) Stemmerett ved menighetsrådsvalg har medlemmer av Den norske kirke som oppfyller følgende vilkår:
 - a. vedkommende vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret og
 - b. vedkommende er folkeregisterført som bosatt i soknet.
- (2) I særlige tilfelle kan biskopen etter søknad fra vedkommende menighetsråd samtykke i at en person for et begrenset tidsrom gis stemmerett i et annet sokn enn det vedkommende er bosatt i, jf. kirkeloven § 4 annet ledd.
- (3) For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet i soknet på valgdagen.

Dette er en videreføring av gjeldende rett, men det tydeliggjøres at velgeren må være innført i manntallet i soknet på valgdagen for å kunne utøve stemmeretten. Dette tilsvarer valgloven § 2-1 tredje ledd, som slår fast at velgeren må være innført i manntallet i en kommune på valgdagen for å utøve stemmeretten.

Tilsvarende foreslås følgende bestemmelse for valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

§ 2-2. Stemmerett ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet

- (1) Stemmerett ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet har medlemmer av Den norske kirke som oppfyller følgende vilkår:
 - a. vedkommende vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret,
 - b. vedkommende er folkeregisterført som bosatt i bispedømmet og
 - c. vedkommende har ikke stemmerett som prest eller lek kirkelig tilsatt etter §§ 2-3 eller 2-4.
- (2) For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet i soknet på valgdagen.

I dag har de tilsatte ved de sentralkirkelige råd stemmerett på valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Dette ble tydeliggjort gjennom en presisering av regelverket i 2014. Det foreslås å videreføre dette.

Valg av prester

Dersom en går inn for en løsning hvor enhver ordinert prest har stemmerett og er valgbar til valg som presterepresentant i bispedømmerådet og Kirkemøtet, kan det gjøres med følgende bestemmelse:

Det vil være behov for noen presiseringer i dagens regelverk. I dagens regler benyttes betegnelsen «prest i fast offentlig kirkelig prestestilling» som er «tilsatt av offentlig (...)

myndighet». Med endringene i kirkeloven som trådte i kraft 1. januar 2017, hvor det i forarbeidene presiseres at Den norske kirke ikke lenger vil være en del av den offentlige forvaltning,²⁹ passer ikke betegnelsen *offentlig* like godt som tidligere. «Offentlig kirkelig prestestilling» har vært forstått som prester tilsatt av bispedømmerrådet, prestestillinger som har kirkelig fellesråd som arbeidsgiver, spesialprester som har bispedømmerrådet/biskopen som arbeidsgiver (fengselsprester, døveprester, studentprester, politiprest og andre), prestestillinger ved sykehus, sykehjem og andre offentlige sosiale institusjoner, som har stat, kommune eller fylkeskommune som arbeidsgiver. Ordinerte prester tilsatt i prestestilling av private organisasjoner, stiftelser og lignende har etter reglene falt utenom denne definisjonen.

I forbindelse med endringene i relasjonen mellom stat og kirke har Kirkemøtet i enkelte regelverk erstattet benevnelsen «offentlig kirkelig prestestilling» med betegnelsen «ordnet kirkelig prestestilling», se blant annet tjenesteordning for biskoper § 10 og tjenesteordning for menighetsprester § 12. «Ordnet kirkelig stilling» har også tidligere vært det kriteriet biskopens ordinasjonsmyndighet etter tjenesteordning for biskoper § 8 tredje ledd har forholdt seg til. Der har det fremgått at biskopene kan ordinere en person til prestetjeneste også der den stillingen vedkommende går inn i ikke var en daværende statlig prestestilling, men for eksempel sykehusprest på Diakonhjemmet eller ungdomsprest i Norges KFUK-KFUM. Uttrykket ordnet kirkelig prestestilling er ment å bety at det er et krav til stillingen at den er *organisert/definert som en prestestilling*, slik at det inngår i stillingens oppgaver å forrette gudstjenester og kirkelige handlinger.

En endring fra *offentlig kirkelig prestestilling* til *ordnet kirkelig prestestilling* vil altså utvide stemmeretten til også å gjelde for de som er tilsatt i en prestestilling av private organisasjoner, stiftelser, og lignende. En forutsetning for å utøve stemmeretten vil måtte være at velgeren er innført i manntallet for prester på valgdagen.

På den bakgrunn kan en bestemmelse utformes som følger:

§ 2-3. Stemmerett ved valg av prestenes representant til bispedømmerråd og Kirkemøtet

- (1) Stemmerett ved valg av prestenes representant til bispedømmerråd og Kirkemøtet er prester i Den norske kirke som oppfyller følgende vilkår:
 - a. vedkommende er tilsatt i en fast ordnet kirkelig prestestilling. Dette gjelder institusjonsprester, sykehusprester, studentprester, feltprester, menighetsprester og vikarprester som er tilsatt av kirkelig, statlig, fylkeskommunal eller kommunal myndighet. Døveprestene er valgbare og har forslags- og stemmerett på prestenes representant til Oslo bispedømmerråd. Prestevikarer og ordinerte prester som ikke er i prestestilling faller utenom og
 - b. vedkommende har en stilling på minst 15 timer i uken.
- (2) For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet for prester etter § 2-7 på valgdagen.
- (3) Stemmeretten utøves i det bispedømmet den stemmeberettigede er tilsatt.
- (4) Ved permisjon med varighet under ett år vil vedkommende fortsatt ha stemmerett som prest, men det vil være den som vikarierer i stillingen, som deltar i valget av

²⁹ Innst. 256 L (2015–2016) side 7.

nominasjonskomité og som har forslagsrett, dersom vedkommende for øvrig oppfyller kravene.

(5) Kirkerådet avgjør i tvilstilfelle om og hvor en person har stemmerett eller er valgbar.

Det har vært en problemstilling om ordinerte prester ved bispedømmekontoret generelt skal ha stemmerett på valget av prester, eller om det forutsetter at de ordinerte prestene gjør tjeneste i en *prestestilling* ved bispedømmekontoret. Eksempler på slike prestestillinger kan være integreringsprest eller personalprest. Kirkerådet har lagt til grunn at det kun er de ordinerte prestene som gjør tjeneste i en prestestilling ved bispedømmekontoret som har stemmerett på prestenes representanter, mens ordinerte prester som gjør tjeneste i en lek kirkelig stilling ved bispedømmekontoret har stemmerett som lek kirkelig tilsatt. Hvis det er ønskelig å endre dette, bør dette gjøres gjennom en klar bestemmelse i valgreglene.

Valg av lek kirkelig tilsatte

Tilsvarende foreslås det en ny bestemmelse om stemmeberettigede ved valg av lek kirkelig tilsatte:

§ 2-4. Stemmerett ved valg av lek kirkelige tilsattes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet

- (1) Stemmerett ved valg av lek kirkelige tilsattes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet er tilsatte i Den norske kirke som oppfyller følgende vilkår:
 - a. vedkommende er tilsatt av menighetsråd, fellesråd eller bispedømmeråd. Lek kirkelig tilsatt i Døvekirken har forslags- og stemmerett på lek kirkelig tilsatt til Oslo bispedømmeråd;
 - b. vedkommende har ikke stemmerett som prest etter § 2-2 og
 - c. vedkommende har en stilling på minst 15 timer i uken.
- (2) For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet for lek kirkelig tilsatte etter § 2-7 på valgdagen.
- (3) Stemmeretten utøves i det bispedømmet den stemmeberettigede er tilsatt.
- (4) Ved permisjon med varighet under ett år vil vedkommende fortsatt ha stemmerett som lek kirkelig tilsatt, men det vil være den som vikarierer i stillingen, som deltar i valget av nominasjonskomité og som har forslagsrett, dersom vedkommende for øvrig oppfyller kravene.
- (5) Kirkerådet avgjør i tvilstilfelle om og hvor en person har stemmerett eller er valgbar.

3.2.2 Manntall

3.2.2.1 Gjeldende rett

Kirkeloven § 4 femte ledd gir Kirkemøtet myndighet til å gi regler om kirkelig manntall og om innføring i dette. Kirkemøtet har i regler for valg av menighetsråd § 5 fastsatt at det ved valget benyttes et eget kirkelig manntall for hvert sokn, utarbeidet på grunnlag av Den norske kirkes medlemsregister. Manntallet skal inneholde alle stemmeberettigede medlemmer av Den norske kirke bosatt i soknet. Fra senest 10. august og frem til 1. september skal utkast til soknets kirkelige manntall være lagt ut til offentlig ettersyn. Ettersynet reguleres på en slik

måte at den enkelte person kun får kjennskap til opplysninger angående seg selv eller en annen person som en har fått fullmakt fra.

Alle som mener at de selv eller andre feilaktig er innført eller utelatt fra manntallet, kan kreve at valgstyret retter feilen. Etter at manntallet har vært ute til offentlig ettersyn, oppdaterer valgstyret manntallet. Manntallet kan oppdateres så lenge det er praktisk mulig.

Personer som melder seg inn i Den norske kirke eller flytter til menigheten i perioden mellom 1. september og valgdagen, kan også avgi stemme, jf. § 10-4 siste ledd. Dette gjelder også personer som av andre grunner ikke står i manntallet.

Etter regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-3 legges samme manntall til grunn som ved menighetsrådsvalget. I manntallet markeres det hvem som har stemmerett som prest eller lek kirkelig tilsatt.

3.2.2.2 Manntallet ved valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget – skjæringsdato 30. juni

Sammenlignet med regler for manntall til kirkelige valg, har regler for manntall ved valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget en grunnleggende forskjell som må trekkes frem. I valgforskriften benyttes det et begrep som kalles skjæringsdato. I manntallet som benyttes ved de alminnelige valgene, er det hvor man står folkeregisterført som bosatt den 30. juni i valgåret som avgjør i hvilken kommune man føres inn i manntallet. 30. juni omtales da som skjæringsdatoen for manntallet. På bakgrunn av opplysningene som er registrert på skjæringsdatoen, sendes det ut valgkort. Dersom en velger flytter mellom 1. juli og valgdagen, får ikke dette betydning for hvilken kommune man har stemmerett i. Det er tydelige avgrenset hvilke forhold som kan være grunn for oppdatering i manntallet etter skjæringsdatoen, jf. valgforskriften § 1. Ved kirkevalgene er det ingen skjæringstidspunkt. Det er hvilken menighet man tilhører på valgdagen som definerer hvor man har stemmerett, og man kan innføres i manntallet helt frem til og med valgdagen.

3.2.2.3 Vurderinger

Praksisen med at man har stemmerett i den menigheten man tilhører på valgdagen, er utfordrende med tanke på å få oppdatert manntallet i hvert sogn. Det er nødvendig å gjøre mange korrigeringer i perioden 10. august og frem til valgdagen, og sjansen for feil og mangler i manntallet på valgdagen er relativt stor. Dette er svært uheldig for de velgerne som opplever at egen oppføring i manntallet ikke er korrekt. Det er også en stor belastning for valgstyrene, da de må ta stilling til hvorvidt de skal godta stemmegivninger fra personer som ikke står i manntallet. Det er forvirrende for dem som flytter etter at uttrekket til manntallet er hentet ut, at de ikke har stemmerett i tråd med informasjon de får opplyst på et eventuelt valgkort. Det er etter Kirkerådets vurdering gode grunner til å gjøre en ny vurdering av denne praksisen.

På bakgrunn av de nevnte erfaringer fra tidligere kirkevalg, mener Kirkerådet det kan være hensiktsmessig å innføre ordningen med skjæringsdato 30. juni i valgåret også for kirkevalgene, tilsvarende som ved alminnelige valg, jf. omtale av skjæringsdato i avsnitt

3.2.2.2. Status per 30. juni vil da være det som legges til grunn på valgdagen, noe som vil være identisk med informasjonen på valgkortene dersom dette sendes ut. En slik ordning vil skape mindre forvirring rundt hvor man er stemmeberettiget, og det vil også føre til mindre behov for rettinger i manntallet i perioden fra 10. august og frem til valgdagen. Det vil også redusere sannsynligheten for at personer som ikke står oppført i et lokalt manntall, likevel skulle hatt stemmerett.

Foreløpig manntall vil i tillegg til å ta utgangspunkt i bosted per 30. juni, også basere seg på alle innbyggernes registrerte medlemskapsstatus per 30. juni. For å unngå usikkerhet knyttet til manntall, er det tilrådelig å sette en siste frist for når man må ha status som medlem for å få utøve stemmeretten. Dersom man velger å legge til grunn bostedsdato per 30. juni i valgåret i det endelige manntallet, ville det forenklet prosessen om man også kunne legge til grunn medlemskapsstatus per 30. juni. 30. juni i valgåret er imidlertid en veldig tidlig frist for å være registrert som medlem. I stedet foreslås det å sette fristen til 1. september i valgåret, jf. forslag til ny § 2-9 annet ledd bokstav d.

En eventuell innføring av skjæringsdato 30. juni vil kunne få store økonomiske og administrative konsekvenser. Gjeldende regelverk gjør det mulig å bruke selve medlemsregisteret som manntall. Når det tas ut et oppdatert manntall til valgdagen, er dette egentlig bare et nytt uttrekk fra medlemsregisteret etter at det har blitt korrigert. Dersom man legger til grunn bostedsopplysningene per 30. juni i valgåret, må uttrekket som brukes til valgkortutsendelse lagres separat og tilgjengeliggjøres på en slik måte at dette kan rettes frem mot valgdagen. En foreløpig analyse tilsier at en tilfredsstillende IT-anskaffelse som lager en løsning for dette vil koste ca. en halv million kroner. Et alternativ er å legge opp til at endringer i manntallet gjøres helt manuelt av hvert valgstyre, men dette vil ikke Kirkerådet anbefale. En slik løsning vil medføre flere ulike feilkilder, og det vil kunne skape problemer med tilgang til det endelige manntallet for valgmyndigheter på andre nivåer tilgang til det endelige manntall. Kirkerådet legger derfor til grunn at en endring av skjæringsdato for manntallet til 30. juni får en økonomisk konsekvens på minst en halv million kroner. Kirkerådet går inn for en ordning med en slik skjæringsdato.

3.2.2.4 Særlig om manntall for prester og lek kirkelig tilsatte

Dagens regler definerer prester som dem som tjenestegjør i en fast offentlig kirkelig prestestilling i bispedømmet, i tråd med regelfestet definisjon (jf. avsnitt 3.2.1.1). Videre definerer reglene leke kirkelige tilsatte som personer som er tilsatt av kirkelig fellesråd, menighetsråd eller bispedømmeråd i en lek kirkelig stilling på minst 15 timer i uken (jf. avsnitt 3.2.1.1). Selv om det under definisjonen av prest ikke er definert noe minimum med tanke på stillingsstørrelse, er det i forvaltningspraksis over tid lagt til grunn at grensen på minimum 15 timers arbeidstid i uken også gjelder ved valg av prest.

Gjennom uttrekk fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) fra menighetsråd, fellesråd, bispedømmeråd og Kirkerådet har det vært mulig å få en oversikt over alle som jobber 15 timer i uken eller mer hos disse arbeidsgiverorganene. De personene som er med i et slikt uttrekk, skal i utgangspunktet ikke ha stemmerett i valget av leke representanter til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Uttrekket fra Aa-registeret har ved tidligere valg blitt importert i medlemsregisteret. Dette har blitt gjort på en slik måte at det automatisk har blitt satt kryss ved disse personene i manntallene i en rubrikk som sier at disse er ansatte og ikke

skal ha stemmerett ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Denne ordningen har krevd lite manuelt arbeid, men den har hatt noen betydelige svakheter.

Den største svakheten anses å være muligheten for manglende samsvar mellom hvem som i manntallene er strøket som stemmeberettigede ved valg av leke medlemmer, og dem som får tilsendt materiell for å stemme enten ved valg av presterepresentant eller ved valg av lek kirkelig tilsatt representant. Bispedømmerådene har hatt ansvaret for gjennomføringen av valg av presterepresentant og lek kirkelig representant. Det har vært noe varierende praksis rundt gjennomføring av disse valgene.

På den ene siden finnes muligheten for at noen får stemme dobbelt, i brudd med reglene. Denne muligheten er særlig tilstede for de prester som har arbeidssted annet sted enn hos en kirkelig arbeidsgiver. Disse vil ikke automatisk være fjernet fra valg av leke medlemmer i manntallene lokalt. Med mindre det har vært en tilfredsstillende kommunikasjon med hvert enkelt lokalt valgstyre der det har bodd prester fra denne kategorien, har det vært noen personer som har hatt muligheten til å stemme to ganger. Også noen av de ansatte hos en kirkelig arbeidsgiver kan av forskjellige grunner mangle i uttrekket fra Aa-registeret, og kan dermed få mulighet til å stemme to ganger.

På den andre siden finnes muligheten for at noen blir utestengt fra hele valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Det var ved kirkevalget i 2015 flere tilfeller der personer som ikke skulle ha vært registrert som ansatt, likevel var med i uttrekket fra Aa-registeret. Det viste seg at utbetalinger av engangshonorar o.l. i noen tilfeller førte til registrering som ansatt. Det kan også være personer som slutter i jobben rett etter at uttrekket er gjort, og dermed ikke får tilsendt stemmemateriell til valg av presterepresentant eller lek kirkelig tilsatt representant. Det er svært uheldig dersom noen som ønsker å stemme, blir utestengt. På bakgrunn av de erfaringer som er gjort ved kirkevalgene i 2015, anser Kirkerådet det som lite forsvarlig å benytte seg av automatisk markering av prester og lek kirkelig tilsatte basert på uttrekk fra Aa-registeret.

Kirkerådet mener det er nødvendig å innføre egne bestemmelser for manntall for valg av prester og for valg av leke kirkelig tilsatte. Uttrekk fra Aa-registeret kan gjerne brukes som et utgangspunkt for disse manntallene, men de må gjennomgås og korrigeres før de importeres inn i manntallet. Det anses som hensiktsmessig at det fastsettes en dato tidligere enn valgdagen der gjeldende status som ansatt blir styrende for hvilket valg man skal kunne stemme ved.³⁰ Ved å gjøre det på denne måten, vil man sikre at det er akkurat de samme personene som får adgang til å stemme som prest eller lek kirkelig tilsatt, som blir tatt ut av manntallet til valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Det å sikre at alle medlemmer får mulighet til å stemme ved ett og bare ett valg, anses som svært viktig.

3.3 Valgbarhet.

3.3.1 Gjeldende rett

³⁰ Dette kan med fordel være samme dato som den dato da man henter ut uttrekket til valgkort, særlig dersom bosted på denne datoen blir styrende for hvor man har stemmerett ved valget, jf. avsnitt 3.2.2.3.

Etter gjeldende rett er enhver som har rett til å stemme ved menighetsrådsvalget og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 18 år valgbar til menighetsrådet og pliktig til å ta imot valg. Rett til å kreve seg fritatt for valg har den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, den som har gjort tjeneste som medlem av menighetsrådet de siste fire år og den som påberoper seg hindring som menighetsrådet godkjenner, jf. kirkeloven § 6 tredje ledd.

Når det gjelder valgbarhet til valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet, gjelder følgende regler:

§ 2-2. (...) valgbarhet ved valg av leke medlemmer

(5) Valgbar som leke medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøtet er enhver som har rett til å stemme ved valget, som senest i det år det stemmes vil ha fylt 18 år, og som ikke er valgbar som prest eller som lek kirkelig tilsatt etter § 5-2 og § 6-2. Tilsatte ved de sentralkirkelige råd er ikke valgbare og har ikke forslagsrett.

§ 5-2. Om stemmerett og valgbarhet

(1) Enhver ordinert prest som tjenestegjør i en fast offentlig kirkelig prestestilling i bispedømmet er valgbar og har forslags- og stemmerett på den geistlige representant i bispedømmeråd og Kirkemøtet. Dette gjelder institusjonsprester, sykehusprester, studentprester, feltprester, menighetsprester og vikarprester som er tilsatt av offentlig (kirkelig, statlig, fylkeskommunal eller kommunal) myndighet. Døveprestene er valgbare og har forslags- og stemmerett på geistlig medlem til Oslo bispedømmeråd. Ordinerte prester tilsatt i prestestilling av private organer, organisasjoner, stiftelser og lignende faller utenfor, likeså prestevikarer. Ordinert prest ved bispedømmekontoret er ikke valgbar, men har forslags- og stemmerett. Ordinert prest ved de sentralkirkelige råd er ikke valgbar, og har ikke forslags- og stemmerett ved valg av prest.

(2) Ved permisjon med varighet under ett år vil vedkommende fortsatt være valgbar, men det vil være den som vikarierer i stillingen som deltar i valget av nominasjonskomité, jf. § 5-1 første ledd, og som har forslags- og stemmerett, jf. § 5-1 annet og niende ledd, dersom vedkommende for øvrig oppfyller kravene.

(3) Stemmerett ved valg av prest til medlem av bispedømmeråd og Kirkemøtet utøves i det bispedømmet der den stemmeberettigede er tilsatt.

§ 6-2. Om stemmerett og valgbarhet

(1) Med «lek kirkelig tilsatt» menes i disse regler enhver person som er tilsatt av kirkelig fellesråd, menighetsråd eller bispedømmeråd i en lek kirkelig stilling på minst 15 timer i uken. Lek kirkelig tilsatt i Døvekirken er valgbar og har forslags- og stemmerett på lek kirkelig tilsatt til Oslo bispedømmeråd. Daglig leder av bispedømmerådet og andre leke kirkelig tilsatte ved bispedømmekontoret er ikke valgbare, men har forslags- og stemmerett. Lek tilsatt ved de sentralkirkelige råd er ikke valgbar, og har ikke forslags- og stemmerett ved valg av lek kirkelig tilsatt.

(2) Ved permisjon med varighet under ett år vil vedkommende fortsatt være valgbar, men det vil være den som vikarierer i stillingen som deltar i valget av nominasjonskomité, jf. § 6-1 første ledd, og som har forslags- og stemmerett, jf. § 6-1 tredje og tiende ledd, dersom vedkommende for øvrig oppfyller kravene.

(3) Stemmerett ved valg av lek kirkelig tilsatt medlem av bispedømmeråd og Kirkemøtet utøves i det bispedømmet der den stemmeberettigede er tilsatt.

Til forskjell fra valget til menighetsråd er det ikke en lovfestet plikt til å ta imot valget ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.³¹ Den som har tatt imot valget som medlem av et lovbestemt kirkelig organ, plikter imidlertid å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall, jf. kirkeloven § 30 første ledd. På bakgrunn av legalitetsprinsippet, som innebærer at private personer ikke kan pålegges plikter uten hjemmel i lov, er det tvilsomt om Kirkemøtet kan ilegge en plikt for personer til å ta imot valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

3.3.2 Vurderinger

Kirkerådet mottok i forbindelse med kirkevalget i 2015 en rekke spørsmål om hvilke personer som var valgbar. Kirkerådet måtte uttale seg om forståelsen av regelverket i flere tvilstilfeller. Det har avdekket at forståelsen av regelverket ikke er altfor lett tilgjengelig.

Spørsmålet om valgbarhet henger nært sammen med spørsmålet om stemmerett. Hovedregelen er at personer som har stemmerett ved et valg også er valgbar ved samme valget. Dette avsnittet må derfor ses i sammenheng med avsnitt 3.2.1.

Kirkerådet foreslår endringer i valgreglenes kapittel 3 for å gjøre bestemmelsene om valgbarhet tydeligere. Blant endringene er et forslag om å samle alle bestemmelsene om valgbarhet i et felles kapittel, som også inkluderer bestemmelser om valgbarhet som samiske representanter, døvemenighetenes representanter o.l.

Valgbarhet – menighetsrådet

Når det gjelder valgbarhet og plikt til å ta imot valg ved valg til medlemmer til menighetsråd, foreslås det å videreføre henvisningen til kirkeloven § 6 tredje ledd. I dag er dette regulert i kirkeloven, og dette kan derfor ikke endres av Kirkemøtet i rammen av denne saken.

§ 3-1. Valgbarhet og plikt til å ta imot valg ved valg av medlemmer til menighetsråd

Valgbar til menighetsråd og pliktig til å ta imot valg er alle som har stemmerett ved valget som senest i det år det stemmes vil ha fylt 18 år, og som ikke er fritatt.

Valgbarhet – leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet

Det foreslås at bestemmelsen om valgbarhet for leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, bygger på valglovens bestemmelser om valgbarhet i valgloven § 3-1. Bestemmelsen vil da se slik ut:

§ 3-2. Valgbarhet ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet

³¹ Det var en lovfestet plikt til å ta imot valg til bispedømmerådet i kirkeordningsloven av 1953 § 37 fjerde ledd, men denne ble ikke videreført i kirkeloven av 1996.

- (1) Valgbar som lekt medlem til bispedømmeråd og Kirkemøtet er alle som har stemmerett ved valget som senest i det år det stemmes vil ha fylt 18 år, og som ikke er utelukket eller fritatt.
- (2) Utelukket fra valg som lekt medlem til bispedømmeråd og Kirkemøtet er
 - a. de som er valgbare ved valg av prest, jf. § 3-2,
 - b. de som er valgbare ved valg av lek kirkelig tilsatte, jf. § 3-3,
 - c. tilsatte ved bispedømmekontoret i en stilling på over 15 timer i uken og
 - d. tilsatte i de sentralkirkelige.
- (3) Om en person skal utelukkes fra valg avhenger av om vedkommende innehar stillingen på valgdagen.

Valgbarhet – prestenes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet

Når det gjelder valgbarhet ved valg av prestenes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet, vil valgbarheten i utgangspunktet være knyttet til stemmeretten. Bestemmelsene om stemmerett vil etter forslaget også få betydning for valgbarheten.

§ 3-3. Valgbarhet ved valg av prestenes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet

- (1) Valgbar som prestenes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet er de som har stemmerett etter § 2-2 og ikke er utelukket eller fritatt.
- (2) Utelukket fra valg som prestenes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet er:
 - a. tilsatte ved bispedømmekontoret i en stilling på over 15 timer i uken og
 - b. tilsatte i de sentralkirkelige råd.
- (3) Om en person skal utelukkes fra valg avhenger av om vedkommende innehar stillingen på valgdagen.
- (4) Ved permisjon med varighet under ett år vil vedkommende fortsatt være valgbar, men det vil være den som vikarierer i stillingen som deltar i valget av nominasjonskomité og som har forslagsrett, dersom vedkommende for øvrig oppfyller kravene. Tilsvarende vil det være varamedlemmet som fungerer som medlem i permisjonsperioden.

For ordens skyld skal det presiseres at proster, både etter gjeldende rett og forslag til nye regler, er valgbare som prestenes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Valgbarhet – lek kirkelige tilsatte

Det foreslås tilsvarende bestemmelser om valgbarhet ved valg av lek kirkelig tilsattes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet, jf. forslag til § 3-4:

§ 3-4. Valgbarhet ved valg av lek kirkelige tilsattes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet

- (1) Valgbar som lek kirkelig tilsattes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet er de som har stemmerett etter § 2-3 og ikke er utelukket eller fritatt.
- (2) Utelukket fra valg som lek kirkelig tilsatt medlem av bispedømmeråd og Kirkemøtet er:
 - a. tilsatte ved bispedømmekontoret i en stilling på over 15 timer i uken og

- b. tilsatte i de sentralkirkelige råd.
- (3) Om en person skal utelukkes fra valg avhenger av om vedkommende innehar stillingen på valgdagen.
- (4) Ved permisjon med varighet under ett år vil vedkommende fortsatt være valgbar, men det vil være den som vikarierer i stillingen som deltar i valget av nominasjonskomité og som har forslagsrett, dersom vedkommende for øvrig oppfyller kravene. Tilsvarende vil det være varamedlemmet som fungerer som medlem i permisjonsperioden.

Valgbarhet – døvemenighetenes representant

Det foreslås tilsvarende en bestemmelse om valgbarhet ved valg av døvemenighetenes representant, jf. forslag til § 3-5.

Rett til å kreve fritak fra valg

I samme kapittel foreslås det også å tydeliggjøre reglene om retten til å kreve fritak fra valg i henhold til kirkeloven § 6 fjerde ledd. Bestemmelsen bygger på tilsvarende bestemmelse i valgloven § 3-2.

§ 3-7. Rett til å kreve fritak fra valg

- (1) Rett til å kreve seg fritatt for valg til menighetsråd har
 - a. den som har fylt 65 år før valgperioden tar til,
 - b. den som har gjort tjeneste som medlem av menighetsrådet de siste fire år, og
 - c. den som påberoper seg hindring som menighetsrådet godkjenner.
- (2) Rett til å kreve seg fritatt for valg til bispedømmeråd har:
 - a. den som søker om fritak innen den frist valgrådet setter, jf. tredje ledd,
 - b. den som sender skriftlig melding om at valget ikke mottas innen tre dager etter mottatt melding om valget fra valgrådet i bispedømmet, jf. fjerde ledd.
- (3) Kandidater som er satt opp på listeforslag må søke om fritak innen den frist valgstyret eller valgrådet setter, ellers tapes retten til å strykes av listeforslaget.
- (4) Et valgt medlem eller varamedlem som ikke plikter å motta valget, må sende skriftlig melding om valget mottas eller ikke, innen tre dager etter å ha mottatt melding om valget fra valgstyret eller valgrådet i bispedømmet. Ellers anses valget mottatt.

Stemmeberettigede medlemmer av Den norske kirke har en lovfestet plikt til å ta imot valg. Det innebærer at det også er lovfestet en rett til å kreve seg fritatt for valg til menighetsråd, dersom man oppfyller de vilkårene som er gjengitt i første ledd bokstav a–c, sml. med kirkeloven § 6 fjerde ledd.

Som nevnt, var det tidligere en lovfestet plikt til å ta imot valg til bispedømmerådet også, se 3.3.1. Den aktuelle lovbestemmelsen ble ikke videreført i kirkeloven av 1996, og det må derfor antas at det ikke er en tilsvarende plikt til å ta imot valg til bispedømmerådet. Valgbare medlemmer har ikke en plikt til å ta imot valget, men den som tar imot valget «plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall». Forslaget til § 3-6 tredje og fjerde ledd tar sikte på å avklare prosedyren for om hvorvidt medlemmer tar imot valget eller ikke.

Som tidligere vil Kirkerådet ha myndighet til å avgjøre tvilstilfelle om hvor en person er valgbar.

3.4 Valgorganene

3.4.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett har menighetsrådet funksjonen som valgstyre for valg av menighetsråd. I sokn der det er flere stemmesteder, oppnevner valgstyret et stemmestyre på minst tre personer til å lede valgtinget på hvert stemmested. Det er krav om at stemmestyrets medlemmer må være over 18 år og ha stemmerett ved valget.

Bispedømmerådene skal oppnevne et valgråd på fem medlemmer og to varamedlemmer til å styre valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Bispedømmerådet bør i sin oppnevning tilstrebe god aldersfordeling, lik kjønnsfordeling og kirkepolitisk bredde. Daglig leder i bispedømmerådet (stiftsdirektør) eller den vedkommende utpeker, er sekretær for valgrådet. Valgrådets sekretær har rollen som valgansvarlig i bispedømmet.³²

Bispedømmerådet har myndighet til å dispensere fra kravene til tid og sted for stemmegivningen dersom valggjennomføringen i et sokn ikke uten uforholdsmessige vanskeligheter kan oppfylle kravene til tid og sted for stemmegivningen. Fristen for å søke om dette er 1. mars i valgåret. Bispedømmerådet er også klageinstans ved behandling av klager på forberedelse og gjennomføring av valget til menighetsråd.

Kirkerådet er regelverkforvalter for valgreglene. I tillegg er Kirkerådet klageinstans ved gjennomføringen av valg til bispedømmerådet og Kirkemøtet.

3.4.2 Forslag til å samle bestemmelsene etter mønster fra valgloven

I de gjeldende regler er det gitt en del bestemmelser om valgorganene i de ulike regelverkene. Etter mønster fra valgloven foreslår Kirkerådet å samle bestemmelsene om valgorganene i et eget kapittel i valgreglene.

Kirkerådet foreslår å fjerne kravet om at stemmestyrets medlemmer må være over 18 år, da det kan oppfattes som et unødvendig krav, men videreføre kravet om at stemmestyrets medlemmer må være stemmeberettigede ved valget. Forslaget innebærer at unge i alder 15–17 også vil kunne fungere som medlemmer av stemmestyret.³³

³² Rollen som valgansvarlig i bispedømmet følger organiseringsformen ved andre valg. Kommunene og fylkeskommunene har en ansatt som er utpekt som valgansvarlig for vedkommende kommune eller fylkeskommune.

³³ Valgbarhetsalderen på 18 år gjelder kun for lovfestede kirkelige organ. Da departementet åpnet opp for forskning med lavere aldersgrense for kirkelig stemmerett ved lov 29. april 2005 nr. 25, presiserte departementet dette, men la til at unge under 18 år likevel kan velges eller oppnevnes til andre råd, utvalg og komiteer, jf. Ot.prp.nr. 30 (2004–2005) side 8. Dette må antas å gjelde også etter at den kirkelige stemmerettsalderen permanent ble senket til 15 år ved lov 21. juni 2013 nr. 76.

Det kan vurderes om man skal endre betegnelsen fra valgstyre i menigheten og valgrådet i bispedømmet til menighetsvalgstyret og bispedømmevalgstyret, for å tydeliggjøre hvilket organ det er snakk om i regelverket.

Del 4: Valg av medlemmer til menighetsråd og valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet

4.1 Valgform

Dette avsnittet må ses i sammenheng med spørsmålet om flertallsvalg eller forholdstallsvalg, se avsnitt 2.1 og 2.2.

Det foreslås å ta inn bestemmelser i valgreglene som klargjør hva som skal til for at valget arrangeres som forholdstallsvalg eller flertallsvalg. På dette punkt vil antageligvis reglene knyttet til valgformen ved valg av medlemmer til menighetsrådet skille seg noe fra valgformen ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Det foreslås derfor en egen bestemmelse for menighetsrådsvalget og en egen bestemmelse for valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Se forlag til §§ 5-1 og 5-2.

4.2 Nærmere bestemmelser ved forholdstallsvalg

4.2.1 Registrering av nomineringsgrupper

4.2.1.1 Partiregisteret ved alminnelige valg

Partiloven åpner for at partier kan registrere seg i et partiregister for valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget. Partier som er registrert i partiregisteret får enerett til å stille valglistene under det registrerte navnet og mulighet til å stille valglistene etter forenklede regler. For partier registrert i Partiregisteret som ved forrige stortingsvalg fikk en oppslutning på minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5 000 stemmer i hele landet, er det tilstrekkelig at listeforslaget er underskrevet av minst to av styremedlemmene i partiets lokalavdeling i det fylket eller den kommunen listen gjelder. Det samme gjelder for partier som er blitt registrert i Partiregisteret etter forrige stortingsvalg.

Før partiet kan bli registrert i Partiregisteret, må det registreres i Enhetsregisteret og tildeles et eget organisasjonsnummer. Når partiet er registrert i Enhetsregisteret, legges de opplysninger som der er registrert, til grunn for Partiregisteret. For øvrig skal følgende legges ved søknaden, jf. partiloven § 3 annet ledd:

- stiftelsesdokument for partiet
- opplysning om hvem som utgjør partiets utøvende organ med rett til å representere partiet sentralt i saker etter valgloven
- vedtekt som fastsetter hvem som velger partiets utøvende organ
- erklæring fra minst 5000 personer med stemmerett ved stortingsvalg.

Det er et vilkår for registrering at navnet ikke skal kunne forveksles med navnet på annet partinavn registrert i Partiregisteret eller samepolitisk enhet registrert hos Sametinget. Dersom særlige grunner foreligger, kan registreringsmyndigheten også ellers nekte å registrere et partinavn.

Søknaden må ha blitt journalført hos registreringsmyndigheten innen 2. januar i valgåret for at registreringen skal kunne få virkning for valget.

Når et registrert politisk parti ikke har stilt liste i noe fylke ved to stortingsvalg på rad, opphører virkningen av registreringen og partinavnet blir fritt. Navnet skal da strykes fra Partiregisteret. Det samme gjelder fire år etter at partiet er oppløst eller har skiftet navn.

4.2.1.2 Ordningen i Sverige

I Svenska kyrkan er kravet for å søke om registrering av en nomineringsgruppe at minst 300 stemmeberettigede personer støtter søknaden om registrering ved valg til Kyrkomötet, at minst 100 stemmeberettigede personer støtter søknaden ved valg til stiftet og minst 10 stemmeberettigede personer støtter søknaden ved valg i menigheten, jf. kyrkoordningen 38 kap 21 §.

Kyrkostyrelsen treffer vedtak om registrering av en gruppebetenkning (søknad om registrering) for valg til Kyrkomötet, mens stiftsstyrelsen treffer vedtak om registrering av en gruppebetenkning for valg til stiftet og til menighetens styringsorgan.

En søknad om registrering kan avslås om betenkningen ikke oppfyller kravene i kyrkoordningen 38 kap. 22 §, om den «kan antas bli förväxlad med en beteckning som redan är registrerad eller som en nomineringsgrupp redan har ansökt om att få registrerad och beteckningarna skulle komma att bli registrerade för samma val» eller om betenkningen «med hänsyn till sitt innehåll eller av annan särskild anledning är uppenbart olämplig som gruppbeteckning», jf. kyrkoordningen 38 kap 22 §.

Om en gruppebetenkning registreres for valg til Kyrkomötet gjelder registreringen også for valg til stiftsfullmektige og kyrkofullmektige i hele landet. Om en gruppebetenkning registreres for valg til stiftsfullmektige, gjelder registreringen også for valg til kyrkofullmektige i stiftet. Registreres en gruppebetenkning for valg til kyrkofullmektige, gjelder registreringen ved valg i den forsamlingen eller det pastoratet. En registrering vil gjelde for flere valg, men skal tas ut av registeret om nomineringsgruppen ber om det, om nomineringsgruppen ikke har fremmet kandidater ved to ordinære valg ved noen valg, om nomineringsgruppen ikke har en tillitsvalgt eller om det ikke skal skje noe valg til den forsamling eller det pastorat gruppebetenkningen gjelder.

4.2.1.3 Erfaringer fra kirkevalget i 2015

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 valgrådets vedtak om å åpne for dette. Kirkerådet var klageinstans og delegerte avgjørelsesmyndigheten til Kirkerådets arbeidsutvalg. Flertallet i Kirkerådets arbeidsutvalg 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.»

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.

4.2.1.4 Vurderinger

Kirkerådet ser behov for å klargjøre regelverket knyttet til listenes navn m.v. i regelverket. Det må skilles mellom nomineringsgruppene sin registrering av gruppenavn og eventuelt nominasjonskomiteens registrering av et navn på listen.

Når det gjelder nomineringsgrupper sin registrering av gruppenavn, foreslås det å fastsette en ordning etter mønster fra Sverige. En nomineringsgruppe som vil fremme lister i bispedømmerråds- og kirkemøtevalg, kan søke Kirkerådet om registrering av gruppenavnet. En registrering hos Kirkerådet innebærer at nomineringsgruppen får enerett til å stille valglister under det registrerte navnet i alle kirkelige valg. En nomineringsgruppe som vil fremme liste i menighetsrådsvalget, kan søke bispedømmerrådet om registrering. En registrering hos bispedømmerrådet innebærer at nomineringsgruppen får enerett til å stille valglister under det registrerte navnet i det aktuelle menighetsrådsvalget.

Dersom det etableres en nominasjonskomité ved valg av bispedømmerråd, bør det også klargjøres om det skal være mulig å gi den et annet navn enn *Nominasjonskomiteens liste*, samt hvem som eventuelt skal ha rett til å gi opptre på vegne av kandidatene på listen. En mulighet er at det utpekes en tillitsvalgt og et tillitsutvalg for nominasjonskomiteens liste, jf. avsnitt 4.2.2.3, som eventuelt kan få myndighet til å gi listen en tilleggsbetegnelse. Kirkerådets arbeidsutvalg la til grunn at det var mulig ut fra de gjeldende valgreglene i 2015. Alternativt kan det fastsettes at listen fra nominasjonskomiteen *skal* betegnes med et nærmere bestemt navn. Det vil sikre at listens identitet ivaretas gjennom hele prosessen, slik at det ikke fremstår som at det er en annen nomineringsgruppe som står bak listen. Et slikt navn kan være *Nominasjonskomiteens liste* eller *Felleslisten*. Bakgrunnen for et forslag om å kalle listen for

Felleslisten er at det ved alminnelige valg hender at det leveres en felles liste fra ulike politiske partier, noe som innebærer at listen vil være tverrpolitisk. Kirkerådet foreslår å fastsette at navnet på denne listen skal være *Felleslisten*.

På bakgrunn av dette foreslås det to paragrafer om registrering av nomineringsgrupper på henholdsvis menighetsrådsnivå og bispedømmeråds- og kirkemøtenivå.

§ 6-1. Registrering av nomineringsgrupper og gruppenavn ved menighetsrådsvalg

- (1) En nomineringsgruppe kan søke bispedømmerådet om registrering av gruppen og gruppenavnet.
- (2) For at et gruppenavn skal kunne bli registrert av valgrådet, må det ikke kunne forveksles med navnet på annen nomineringsgruppe registrert av Kirkerådet eller valgrådet.
- (3) Når særlige grunner foreligger, kan valgrådet også ellers nekte å registrere gruppenavn.
- (4) Sammen med søknaden om registrering skal nomineringsgruppen legge ved følgende dokumentasjon:
 - a. opplysninger om hvem som er valgt til tillitsvalgte for nomineringsgruppen, og som har fullmakt til å representere gruppen i saker etter disse regler, og
 - b. erklæring fra minst ti personer med stemmerett ved menighetsrådsvalget, om at de ønsker gruppenavnet registrert.
- (5) Virkningen av registreringen opphører og navnet blir fritt når gruppen ikke har stilt liste i noe valgdistrikt ved to påfølgende menighetsrådsvalg. Gruppenavnet skal da strykes fra registeret.
- (6) Valgrådets vedtak etter denne paragraf kan påklages til Kirkerådet. Fristen for å klage er tre uker. Klagen fremsettes for valgrådet og skal være skriftlig, begrunnet og egenhendig underskrevet. Kirkerådet sender melding om avgjørelser i klagesaker til valgrådet. Kirkerådets vedtak i klagesaker skal kunngjøres.

§ 6-2. Registrering av nomineringsgrupper og gruppenavn ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet

- (1) En nomineringsgruppe kan søke Kirkerådet om registrering av gruppen og gruppenavnet.
- (2) Registrering innebærer at nomineringsgruppen får enerett til å stille valglister under det registrerte navnet i kirkelige valg.
- (3) For at et gruppenavn skal kunne bli registrert av Kirkerådet, må det ikke kunne forveksles med navnet på annen nomineringsgruppe registrert av Kirkerådet.
- (4) Når særlige grunner foreligger, kan Kirkerådet også ellers nekte å registrere gruppenavn.
- (5) Før nomineringsgruppen kan bli registrert av Kirkerådet, må det registreres i Enhetsregisteret og tildeles et eget organisasjonsnummer.
- (6) Sammen med søknaden om registrering skal nomineringsgruppen legge ved følgende dokumentasjon:
 - a. opplysninger om organisasjonsnummer,
 - b. opplysninger om hvem som er valgt til medlemmer i nomineringsgruppens utøvende organ, og som har fullmakt til å representere gruppen sentralt i saker etter disse regler,

- c. vedtekt som fastsetter hvilket organ i nomineringsgruppen som velger gruppens utøvende organ, og
 - d. erklæring fra minst 300 personer med stemmerett ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, om at de ønsker gruppenavnet registrert.
- (7) Søknaden må ha blitt journalført hos Kirkerådet innen 2. januar i valgåret, for at registreringen skal kunne få virkning ved valget.
- (8) I valg der det oppnevnes en nominasjonskomité, skal listen benytte betegnelsen Fellelisten.
- (9) Virkningen av registreringen opphører og navnet blir fritt når gruppen ikke har stilt liste i noe valgdistrikt ved to påfølgende bispedømmeråds- og kirkemøtevalg. Gruppenavnet skal da strykes fra registeret. Det samme gjelder fire år etter at gruppen er oppløst eller har skiftet navn.

Bestemmelsene bygger på partiloven kapittel 2, se særlig §§ 2–5.

4.2.2 Krav til og behandling av listeforslag

4.2.2.1 Antall kandidater på listeforlaget

Menighetsrådsvalget

Ved menighetsrådsvalget er det i dag krav om at alle kandidatlistene må ha minst så mange forskjellige kandidater som det skal velges faste medlemmer. I tillegg er det fastsatt at nominasjonskomiteens liste skal ha minst så mange forskjellige kandidater som det skal velges faste medlemmer og varamedlemmer til sammen. Ingen lister skal inneholde mer enn dobbelt så mange navn som antallet medlemmer og varamedlemmer som skal velges. Kirkerådet foreslår ingen endringer på dette punkt.

Bispedømmeråds- og kirkemøtevalget

Etter gjeldende regler er det forskjellige krav til antallet kandidater på nominasjonskomiteens liste og andre lister ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget. Mens nominasjonskomiteens foreløpige liste skal ha 18 kandidater, kan andre grupper av forslagsstillere ha minst sju og maksimalt 18 kandidater.

Ettersom det er sju leke medlemmer i bispedømmerådet, vil et naturlig minstekrav for antall kandidater være sju navn. Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg er kravet til kandidater minimum sju og maksimum det antall kandidatnavn som tilsvarer det antall representanter som skal velges til fylkestinget eller kommunestyret, med et tillegg av inntil seks andre navn.

Kirkerådet foreslår å videreføre kravet om minst sju og maksimalt 18 kandidater for å kunne stille lister og foreslår at det skal legges til grunn for alle listeforslag. Dersom det bare foreligger liste fra én nomineringsgruppe, sml. avsnitt 2.2.2 alternativ 4, vil en risikere at det er færre kandidater i valget enn det skal velges plasser. Dersom det ikke er noen nomineringsgrupper som fremmer lister, bør nominasjonskomiteen fremme en liste med 18 kandidater, jf. avsnitt 4.3.3.

4.2.2.2 Antall underskrifter på listeforslaget

I dag er det krav om ti underskrifter ved valg til menighetsråd og 150 underskrifter ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Ved valg til bispedømmerådet og Kirkemøtet er det ytterligere satt et krav om at underskriftene skal komme fra minst tre ulike sokn i bispedømmet, hvor maksimalt 50 prosent av underskriverne kan komme fra ett og samme sokn.

Venezia-kommisjonens retningslinjer for valg anbefaler at det ikke settes krav i regler om mer enn én prosent av de stemmeberettigede i den aktuelle valgkretsen.³⁴ I noen små sokn vil en risikere at 10 stemmeberettigede personer utgjør en andel på mer enn én prosent av de stemmeberettigede. Kirkerådet legger likevel til grunn at et minstekrav på ti underskrifter ved valg til menighetsråd ikke vil være for høyt. 150 stemmeberettigede er godt innenfor Venezia-kommisjonens anbefaling. Det kan vurderes om terskelen med antall stemmeberettigede for å kunne fremme listeforslag bør senkes. Det fremmes likevel på nåværende tidspunkt ikke forslag om endringer av dagens krav om 150 stemmeberettigede.

Kirkerådet viser til at det ved valg av menighetsråd i 2015 var fem sokn med flere lister. Ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet var det ni av elleve bispedømmer som hadde to lister. Kirkerådet foreslår ingen endringer på antallet underskrifter på listeforslaget ved valg til menighetsråd. Ved valg til bispedømmeråd foreslår Kirkerådet at det som et utgangspunkt er et krav om 150 underskrifter på listeforslaget, men at det etableres en forenklet ordning for registrerte grupper, se avsnitt 4.2.1.

4.2.2.3 Andre krav til listeforslaget

Etter gjeldende rett er det også andre krav til listeforslaget. Det dreier seg om krav til kjønnsbalanse, geografi og bredde.

Ved menighetsrådsvalget er det fastsatt at forslag til kandidatlistene bør ha minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn blant de foreslåtte kandidatene på den enkelte liste og minst 20 prosent representasjon av kandidater under 30 år.

Ved bispedømmerådsvalget skal begge kjønn være representert med minst 40 prosent på kandidatlisten, kandidatlisten skal inkludere kandidater fra forskjellige distrikter i bispedømmet og inneholde en andel kandidater som er under 30 år på minst 20 prosent.

Det kunne vurderes å fastsette et krav om at listeforslagene enten *bør* eller *skal* settes opp med annenhver mann og annenhver kvinne, for bedre å ivareta kjønnsrepresentasjon.

Nominasjonskomiteens liste har i tillegg krav om at nominasjonskomiteen *bør* tilstrebe bredde i kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål.

³⁴ Venezia-kommisjonens retningslinjer for valg punkt 1.3 ii).

Kravene som stilles til listeforslag vil ha betydning for fremveksten av ulike nomineringsgrupper. Et krav om at listeforslaget skal inkludere kandidater fra forskjellige distrikter i bispedømmet, gjør for eksempel at det ikke blir mulig å fremme en geografisk basert liste.

Kirkerådet foreslår å videreføre dagens krav, uten endringer.

4.2.2.4 Tillitsutvalg og tillitsvalgt

Etter gjeldende ordning er det krav om at det skal angis en tillitsvalgt blant forslagsstillerne som valgrådet kan henvende seg til ved forhandlinger om listeforslaget.

Etter valgloven skal det ved valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget oppgis navn på en tillitsvalgt og en vararepresentant blant dem som har skrevet under på listeforslaget. Disse har myndighet til å forhandle med fylkesvalgstyret eller valgstyret om endringer på listeforslaget. I tillegg fastsetter loven at det bør angis navn på et visst antall personer blant dem som har underskrevet på listeforslaget, som skal fungere som tillitsutvalg med myndighet til å trekke listeforslaget tilbake. Før fristen for innlevering av listeforslag kan dette trekkes tilbake eller endres fritt. Retten til slike endringer er lagt til tillitsutvalget.

Kirkerådet foreslår å legge valglovens bestemmelser om tillitsvalgt og tillitsutvalg til grunn for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Også i det tilfelle det opprettes en nominasjonskomité som fremmer en liste, bør det være utpekt tillitsvalgte og et tillitsutvalg som kan opptre på vegne av kandidatene på listen. Dette kan gjøres på to måter. Enten legges det til grunn at nominasjonskomiteens leder opptrer som tillitsvalgt og nominasjonskomiteen opptrer som tillitsutvalg, eller så velger kandidatene på nominasjonskomiteens liste en av kandidatene som sin tillitsvalgte og et utvalg av kandidatene som sitt tillitsutvalg. Kirkerådet går inn for det første alternativet.

4.2.2.5 Erklæring om tilbakekalling

Ved valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget kan tillitsutvalget gi erklæring om tilbakekalling av listeforslaget før fristen for listeforslag går ut. Det er usikkert om det vil være behov for å tilbakekalle et listeforslag ved kirkelige valg. For å ikke gjøre bestemmelsene mer kompliserte enn nødvendig, foreslår Kirkerådet derfor at det ikke gis særskilte regler om dette.

4.2.2.6 Valgmyndighetenes behandling av listeforslagene

Det foreslås å legge valglovens bestemmelser om valgmyndighetens behandling av listeforslagene til grunn for de kirkelige valgene. Det innebærer at det fastsettes at listeforslagene skal legges ut til ettersyn etter hvert som de kommer inn. Vedkommende valgmyndighet avgjør innen 1. juni i valgåret om forslag til valglister av listeforslag kan godkjennes. Dersom et listeforslag ved innleveringen ikke oppfyller reglens krav, skal

valgmyndighetene gjennom forhandlinger med listeforslagets tillitsvalgte forsøke å bringe forslaget i samsvar med loven.

En underskriver eller en kandidat som står på flere listeforslag for samme valg, skal gis pålegg om å melde fra innen en bestemt frist hvilket forslag vedkommende vil stå på. Ellers settes vedkommende opp på det listeforslaget som ble innlevert først. Ved kirkevalget i 2015 medførte de ulike fristene for nominasjonskomiteene og lister fra andre grupper av forslagsstillere at flere kandidater som opprinnelig var satt opp på nominasjonskomiteens liste, senere meldte overgang til Åpen folkekirkes liste. Dette var en konsekvens av at listene forholdt seg til ulike tidsfrister, og har blitt trukket frem som uheldig i noen av bispedømmenes evalueringsrapporter.

4.2.2.7 Offentliggjøring av godkjente valglister

Det foreslås å legge valglovens bestemmelser om offentliggjøring av godkjente valglister til grunn for de kirkelige valgene. Det innebærer å fastsette at valgmyndighetene skal legge de offisielle valglistene ut til gjennomsyn, når listeforslagene er godkjent. Valgmyndighetene skal kunngjøre overskriftene på de godkjente valglistene og opplyse om hvor de er lagt ut.

4.2.2.8 Klage over valgmyndighetenes behandling av listeforslaget

Det foreslås å legge valglovens bestemmelser om klager over valgmyndighetenes behandling av listeforslaget til grunn for de kirkelige valgene. Det innebærer at det er adgang til å klage over valgmyndighetenes vedtak om å godkjenne eller forkaste et listeforslag innen sju dager etter offentliggjøringen av overskriftene på de godkjente valglistene. Klager over valgstyret i menighetens vedtak vil avgjøres av vedkommende bispedømmeråd, mens klager over valgrådets vedtak vil avgjøres av Kirkerådet.

4.2.2.9 Hjemmel til å kunne gi utfyllende regler

Det vil kunne bli behov for å gi utfyllende regler om krav til og behandling av listeforslag. Det foreslås derfor å gi Kirkerådet en hjemmel til å kunne gi utfyllende regler om dette.

4.2.3 Supplerende nominasjon ved forholdstallsvalg

Supplerende nominasjon ved flertallsvalg er behandlet i avsnitt 4.3.4. Det foreslås ikke å åpne for supplerende nominasjon ved forholdstallsvalg ved valg av menighetsråd, ved slik valg foreslås det kun å videreføre ordningen med supplerende nominasjon ved flertallsvalg.

Dersom det kun foreligger én kandidatliste ved valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet, nominasjonskomiteens liste, er det etter gjeldende rett 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.

Bjørgvin bispedømme hadde i 2015 det eneste valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet 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 skulle fremgå at de supplerende kandidater ikke var nominasjonskomiteens nederst prioriterte kandidater.

Bjørgvin bispedømmeråd 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. Bjørgvin 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.

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 det i arbeidet med valgreglene tidligere har vært vurdert som at både flere lister og supplerende nominasjon kan fremstå som smør på flesk. Et argument mot en ordning med supplerende nominasjon er at det vil medføre en mer komplisert valgordning. Spørsmålet ble senest vurdert av Kirkemøtet i 2013, hvor Kirkemøtet voterte over et forslag om det «uansett [skal] være mulig med supplerende nominasjon til nominasjonskomiteens liste». Forslaget falt mot 15 stemmer, med 103 stemmeberettigede tilstede.

Dersom en velger en ordning hvor en nominasjonskomité settes ned dersom det kun er ett godkjent listeforslag, vil nominasjonskomiteens liste kunne fremstå som en reaksjon på den godkjente listen. Det kan motvirkes ved at man åpner for supplerende nominasjon.

Kirkerådet foreslår at det skal åpnes for supplerende nominasjon også i tilfeller hvor det stilles flere lister ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet, dersom en går inn for en ordning med en form for nominasjonskomité, jf. alternativ 1, 2 eller 3 i avsnitt 2.2.2. Det er kun på nominasjonskomiteens liste det kan fremmes kandidater gjennom supplerende nominasjon. Siden listene vil være prioriterte, vil kandidatene settes nederst på listen som supplerte kandidater.

For å bidra til en forenkling, foreslås det at fristen for den supplerende nominasjonen ved forholdstallsvalg samkjøres med nominasjonskomiteens frist. Med en samtidig frist risikerer man at en kandidat nomineres både av nominasjonskomiteen og av en gruppe gjennom supplerende nominasjon, men det skulle ikke medføre noe problem. Valgrådet vil få ansvaret for å sette opp supplerte kandidater på listeforslaget fra nominasjonskomiteen.

Kirkemøtet 2013 uttalte at kravet til supplerende nominasjon burde være «til sammen 75 stemmeberettigede fra minst tre ulike sokn i bispedømmet foreta supplerende nominasjon. Maksimalt 50 % av forslagsstillerne kan komme fra samme sokn» (sak KM 10/13 vedtakspunkt 3 f). Ved utformingen av reglene valgte Kirkemøtet i 2014 imidlertid å fastsette at kravet skulle være «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, kan fremme alternative kandidater i den supplerende nominasjonsrunden», se regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-7 fjerde ledd. Kirkerådet foreslår å legge Kirkemøtet 2013 sine krav til grunn.

4.2.4 Stemmesedler. Velgernes adgang til å endre stemmesedler.

4.2.4.1 Trykking av stemmesedler

Ved kirkevalget i 2011 hadde bispedømmerådet ansvaret for trykking og utsendelse av stemmesedler ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Valgstyret (menighetsrådet) hadde ansvar for trykking av stemmesedler ved valg av menighetsråd. Dette ble endret ved kirkevalget i 2015. Da fikk valgstyret ansvaret for trykking av stemmesedler både ved valg til menighetsråd og bispedømmeråd og Kirkemøtet. Bakgrunnen var at det ikke er samme krav til stemmesedlenes utforming i 2015 som det var i 2011, da man gjennomførte preferansevalg.

For å kunne skille mellom stemmeseddel til menighetsrådsvalget og stemmeseddel til bispedømmeråds- og kirkemøtevalget og dermed kunne kontrollere at en velger ikke avga to stemmer i samme valg, var det fastsatt at stemmesedlene til menighetsrådsvalget skulle være på hvitt papir, mens stemmesedlene til bispedømmeråds- og kirkemøtevalget skulle være på lyst grønt papir. Kirkerådet er kjent med noen tilfeller hvor prinsippet om hemmelig valg ble utfordret ved at det var ulike fargenyanser på Åpen folkekirkes liste og nominasjonskomiteens liste i enkelte valglokaler.

Det kan vurderes om bispedømmerådet igjen bør få ansvaret for trykking og utsendelse av stemmesedler ved valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Særlig dersom det lar seg gjøre å gjennomføre elektronisk opptelling av stemmesedlene, vil det kunne være behov for en spesiell utforming av stemmesedlene som best kan ivaretas dersom bispedømmerådet får et ansvar for trykkingen. Kirkerådet foreslår at en regelbestemmelse i tråd med dette, jf. § 6-5 første ledd bokstav b.

4.2.4.2 Endringer på stemmeseddelen

Velgernes adgang til å endre på stemmesedler må ses i sammenheng med personvalgreglene i avsnitt 2.4.

Det foreslås å videreføre ordningen hvor velgeren ved valg til menighetsråd kan gi inntil tre kandidater på stemmeseddelen én tilleggsstemme. Dette gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn. Velgere kan ved flertallsvalg i et menighetsrådsvalg også gi en personstemme til inntil tre andre valgbare personer som er bosatt i soknet.

Videre foreslås det å fastsette at velgeren ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet kan gi inntil tre kandidater på stemmeseddelen én tilleggsstemme. Det gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn.

Ved forholdstallsvalg kan velgeren også gi en personstemme til kandidater på andre valglister. Det gjøres ved å føre disse kandidatnavnene opp på stemmeseddelen. Slik personstemme kan gis til inntil tre kandidater på annen liste. Når velgeren gir personstemme til valgbare kandidater på andre lister, overføres et tilsvarende antall listestemmer til den eller de listene disse kandidatene står oppført på, jf. avsnitt 4.2.4. Andre endringer på stemmeseddelen teller ikke med ved valgoppgjøret.

4.2.4.3 Hjemmel til å gi utfyllende regler

Det vil kunne bli aktuelt å gi utfyllende regler om stemmesedler og velgernes adgang til å endre stemmesedler. Det foreslås derfor å gi Kirkerådet en hjemmel til å gi utfyllende regler om dette.

4.2.5 Mandatfordelingen og kandidatkåringen

Valgoppgjøret ved forholdstallsvalg består av to elementer. Først fordeles mandatene mellom de ulike listene. Deretter kåres kandidatene som ble valgt som medlem og varamedlem fra hver liste.

Når det gjelder mandatfordelingen, benyttes St. Laguës metode. St. Laguës metode innebærer at hver listes listestemmetall divideres med 1-3-5-7 osv. Hvert listestemmetall skal divideres så mange ganger som det er nødvendig for å finne det antall mandater listen skal ha. Det første mandatet tilfaller den listen som har den største kvotienten. Det andre mandatet tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller mandatet den av listene som har størst listestemmetall. Har de samme listestemmetall, avgjøres det ved loddtrekning hvilken liste mandatet skal tilfalle.

Kirkerådet viser til at St. Laguës metode benyttes i en modifisert versjon ved andre valg i Norge.³⁵ Det er derfor en ordning velgerne kjenner fra andre valg, som Kirkerådet ikke ser grunnlag for å endre.

Når det gjelder ordningen med listestemmer, er det en ordning som gjelder ved kommunestyrevalg, men ikke fylkestingsvalg eller valg av Stortinget. Det henger sammen

³⁵ Den modifiserte metoden har første delingstall på 1,4 i stedet for 1, noe som er tilpasset behov for muligheter til å styrke parlamentarisk styringsdyktighet ved offentlige valg.

med muligheten for å gi såkalte slengere, det vil si at velgeren også kan gi en personstemme til inntil tre kandidater på andre valglistene.

Hver stemmeseddel teller like mange listestemmer som det skal velges medlemmer, det vil si sju listestemmer der det er direkte valg. Ved oppføring av navn fra annen valgliste, trekkes det fra én listestemme pr. navn på valglisten, mens det legges til én listestemme pr. navn på den andre valglisten. Følgende eksempel kan illustrere dette:

Hvis det skal velges sju leke medlemmer til rådet, teller hver stemmeseddel sju listestemmer. Den stemmeseddelen som velges, liste A, har med andre ord sju listestemmer. Velgeren kan også overføre inntil tre navn (såkalte slengere) fra den andre listen. Ved å overføre ett navn fra en annen stemmeseddel (liste B), trekkes det fra én listestemme pr. navn på stemmeseddelen (liste A), mens det legges til én listestemme pr. navn på den andre stemmeseddelen (liste B). Det kan overføres inntil tre navn fra den andre stemmeseddelen.

- Hvis velgeren har overført tre navn fra liste B, sitter hun igjen med fire listestemmer til stemmeseddelen hun har valgt (liste A), mens den andre stemmeseddelen (liste B) får tre listestemmer overført.
- Hvis velgeren har overført to navn fra liste B, sitter hun igjen med fem listestemmer til stemmeseddelen hun har valgt (liste A), mens den andre stemmeseddelen (liste B) får to listestemmer overført.
- Hvis velgeren har overført ett navn fra liste B, sitter hun igjen med seks listestemmer til stemmeseddelen hun har valgt (liste A), mens den andre stemmeseddelen får én listestemme overført.

Antallet listestemmer har betydning for mandatfordelingen mellom listene, det vil si hvor mange representanter hver liste får inn i rådet.

I KIFOs evalueringsrapport ble det pekt på at til tross for en intens debatt om bruk av slengere i forkant av valget, ble slengere i liten grad brukt. KIFO skriver:

«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 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.»³⁶

Kirkerådet viser til dette, men vil samtidig peke på en viktig forskjell mellom listestemmer ved kommunestyrevalg og listestemmer ved kirkelige valg. Siden antallet listestemmer på en stemmeseddel tilsvarer like mange som det skal velges medlemmer til organet, vil det være et høyere antall listestemmer ved valg av et kommunestyre enn ved valg av leke medlemmer til et bispedømmeråd eller et menighetsråd. Et kommunestyre består av 11–43 eller flere medlemmer, jf. kommuneloven § 7, mens det ved direkte valg skal velges sju leke medlemmer til bispedømmerådet³⁷ og menighetsrådet består av mellom fire og ti valgte medlemmer (utenom soknepresten). Ved et valg av et menighetsråd hvor det skal velges fire medlemmer, er konsekvensen av et valg om å gi tre personstemmer til kandidater på en annen liste at det overføres tre listestemmer til den andre listen, slik at det kun er én listestemme igjen til den listen velgeren egentlig valgte.

Det kan vurderes om man skulle fastslå at hver stemmeseddel i stedet skal telle *dobbelt så mange* listestemmer som det skal velges medlemmer til organet, men at det fortsatt bare overføres et tilsvarende antall listestemmer som det gis personstemmer til andre lister. En slik ordning ville skille seg fra kommunestyrevalgene ved at det fastsettes et høyere antall listestemmer, noe som ville medføre at det ble mindre sjanse for at mandatfordelingen mellom listene ble påvirket av slengere. Innflytelsen på kandidatkåringen på den andre listen vil imidlertid være like stor, samtidig som kostnaden ved å avgi en stemme på den andre listen reduseres. Det kan stilles spørsmål ved om dette vil gi velgerne av andre lister uforholdsmessig stor innflytelse på kandidatkåringen på den andre listen. Kirkerådet foreslår derfor ingen endringer på dette punkt.

Når det gjelder kandidatkåringen internt på de ulike listene, har personstemmene betydning for rangeringen internt på listen, med andre ord *hvem* som blir valgt fra hver liste. Alle kandidatene på listen får i utgangspunktet én personstemme hver. Dersom det er 18 kandidater på listen, får alle kandidatene én personstemme hver. Velgerne kan også gi inntil tre tilleggsstemmer (kumuleringer). Da får de tre kandidatene velgeren har valgt to personstemmer hver, mens de andre kandidatene får en personstemme hver. Personstemmer som gis til kandidatene på andre valglister vil komme i tillegg, og disse stemmene vil få betydning for kandidatenes listeplassering internt på den andre listen.

4.3 Nærmere bestemmelser ved flertallsvalg

4.3.1 Innledning

Bestemmelsene om flertallsvalg vil tre inn dersom det kun foreligger én liste ved menighetsrådsvalg eller hvis det foreligger én eller ingen liste ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalg.

³⁶ KIFO-evalueringen 2015 side 129–130.

³⁷ Dersom en går inn for indirekte valg, vil det være hhv. fire og tre medlemmer som skal velges i direkte og indirekte valgogang, med tilsvarende antall listestemmer.

4.3.2 Nominasjonskomité

4.3.2.1 Nominasjonskomité ved valg av menighetsråd

Etter gjeldende rett skal valgstyret oppnevne en nominasjonskomité på minimum tre medlemmer som forestår arbeidet med å skaffe frem kandidater til menighetsrådet. Nominasjonskomiteen skaffer også frem ytterligere forslagsstillere slik at det blir ti forslagsstillere, inkludert nominasjonskomiteens medlemmer. Forslagsstillerne setter kandidatene opp i prioritert rekkefølge, eventuelt etter forslag fra nominasjonskomiteen. Nominasjonskomiteens medlemmer kan settes opp på kandidatlisten.

Kirkerådet har vurdert om medlemmer av nominasjonskomiteen bør være utelukket fra å bli satt opp på listeforslaget, slik de har vært det ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. På bakgrunn av at det i flere menigheter har vist seg vanskelig å rekruttere kandidater til menighetsrådsvalget, foreslår Kirkerådet å videreføre ordningen hvor medlemmer i nominasjonskomiteen ikke er utelukket fra å bli satt på på listeforslaget.

Kirkerådet foreslår å videreføre bestemmelsen om nominasjonskomité ved valg av menighetsråd, med noen språklige justeringer.

4.3.2.2 Nominasjonskomité ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet

Spørsmålet om nominasjonskomité ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet må ses i sammenheng med avsnitt 2.2. Alternativet med en videreføring av dagens ordning og alternativet med nominasjonskomité og andre lister med samtidige frister vil begge medføre et behov for en nominasjonskomité.

Også en ordning med intensjonsfrist og listefrist vil kunne medføre behovet for en nominasjonskomité a) dersom det ikke er noen nomineringsgrupper som melder sin intensjon om å fremme liste innen intensjonsfristen eller b) dersom en eller flere nomineringsgrupper har meldt intensjon om å fremme en liste, men der ingen nomineringsgruppe faktisk fremmer et listeforslag innen fristen. Dersom det kun foreligger ett godkjent listeforslag skal det enten oppnevnes en nominasjonskomité for at valget skal kunne avholdes som forholdstallsvalg (alternativ 3) eller det skal ikke nedsettes en nominasjonskomité (alternativ 4).

Valgrådet har ansvaret for å se til at det blir valgt en nominasjonskomité, dersom reglene tilsier at en slik nominasjonsprosess blir nødvendig. Nominasjonskomiteen velges etter følgende prosedyre:

- a. Et lekt medlem og et lekt varamedlem velges fra hvert prosti i bispedømmet. Valgrådet skal i samarbeid med prosten innkalle menighetsrådsleder eller et medlem fra hvert menighetsråd innen prostiet til et valgmøte. Hvert menighetsråd i prostiet har én stemme. Valget avgjøres ved simpelt flertall.
- b. Et lekt medlem og et lekt varamedlem under 30 år oppnevnes av ungdomsrådet i bispedømmet.

- c. I de tre nordligste bispedømmene skal bispedømmerådet oppnevne en samisk representant og en samisk vararepresentant etter forslag fra Samisk kirkeråd, som lekt medlem av nominasjonskomiteen.
- d. Begge kjønn skal være representert i nominasjonskomiteen. Dersom nominasjonskomiteen ikke får representasjon av begge kjønn, skal valgrådet i stedet anse det varamedlem (ev. den person) av det motsatte kjønn som har fått prosentvis flest stemmer i et prosti, som valgt.
- e. Medlemmer og varamedlemmer i bispedømmerådet er utelukket fra å være representert i nominasjonskomiteen.
- f. Komiteen velger selv sin leder.

Hvis nominasjonskomiteens arbeid skal igangsettes, vil det også være nødvendig å vurdere om de prosesser som har vært gjeldende for nominasjonskomiteens arbeid bør videreføres. Ved slike alternativ, foreslår Kirkerådet ingen endringer i prosedyrene for valg av nominasjonskomiteen.

Etter nåværende regler skal menighetsrådene og ungdomsrådet i bispedømmet inviteres til å foreslå inntil fire leke kandidater. Forslaget sendes nominasjonskomiteen. Kirkerådet legger til grunn at også dette bør videreføres der det ved intensjonsfristen eller listefristen ikke er fremmet noen listeforslag fra nomineringsgrupper.

4.3.3 Krav til og behandling av listen

4.3.3.1 Menighetsrådsvalg

Ved menighetsrådsvalg gjelder kravene til listen og behandlingen av listen tilsvarende som for kravene ved lister ved forholdstallsvalg, se avsnitt 4.2.2.

Valgstyret skal se til at listene oppfyller de formelle kravene. Hvis det ikke er nok antall kandidater, kan valgstyret utlyse supplerende nominasjon. Dette foreslås at denne ordningen videreføres.

4.3.3.2 Bispedømmeråds- og kirkemøtevalg

Ved bispedømmeråds- og kirkemøtevalget gjelder kravene til listen og prosedyrene ved behandlingen av listen tilsvarende som for kravene ved lister ved forholdstallsvalg, se avsnitt 4.2.2, med noen særskilte bestemmelser. På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 7-4. Krav til og behandling av listen

For nominasjonskomiteens liste gjelder kravene i § 6-4 tilsvarende med følgende særbestemmelser:

- a. Fristen for innlevering av nominasjonskomiteens listeforslag ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet er innen 1. juni i valgåret dersom det ikke foreligger noen godkjente listeforslag ved listefristen.
- b. Listeforslaget fra nominasjonskomiteen skal inneholde 18 kandidatnavn.

- c. I stedet for kravet om antall underskrifter skal nominasjonskomiteens medlemmer egenhendig skrive under forslaget.
- d. Nominasjonskomiteens leder skal fungere som listens tillitsvalgte og nominasjonskomiteens medlemmer skal fungere som tillitsutvalg, med mindre nominasjonskomiteen bestemmer noe annet.

At samme krav ved forholdstallsvalg tilsvarende gjøres gjeldende for flertallsvalg, innebærer blant annet at valgrådet i bispedømmene avgjør om forslagene til kandidatlistene skal godkjennes, og undersøker om kandidatene oppfyller de fastsatte vilkår. Dersom de ikke gjør det, skal valgrådet ved forhandlinger med den tillitsvalgte for listen søke å bringe forslaget i foreskrevet stand.

4.3.4 Supplerende nominasjon ved flertallsvalg

4.3.4.1 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. Ut fra 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.

Kirkerådet foreslår på denne bakgrunnen å videreføre ordningen med supplerende nominasjon ved menighetsrådsvalget, men kun der det er én liste med et mangelfullt antall kandidater.

4.3.4.2 Supplerende nominasjon ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet

Det vises til omtalen av supplerende nominasjon ved forholdstallsvalg ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet i 4.2.3. Når bare r nominasjonskomiteens liste foreligger ved valget, kan det være hensiktsmessig å videreføre muligheten for at grupper som opplever at de ikke er representert på nominasjonskomiteens liste kan fremme kandidater gjennom supplerende nominasjon. Det foreslås derfor å videreføre denne muligheten.

4.3.5 Stemmesedler. Velgernes adgang til å endre på stemmesedler.

Velgernes adgang til å endre på stemmesedler må ses i sammenheng med personvalgreglene i avsnitt 2.4.

Det foreslås å videreføre at velgeren ved valg til menighetsråd kan gi inntil tre kandidater på stemmeseddelen én tilleggsstemme. Dette gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn. Velgere kan ved flertallsvalg i et menighetsrådsvalg også gi en personstemme til inntil tre andre valgbare personer som er bosatt i soknet.

Videre foreslås det å videreføre at velgeren ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet kan gi inntil tre kandidater på stemmeseddelen én tilleggsstemme. Det gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn. Andre endringer på stemmeseddelen teller ikke med ved valgoppgjøret.

4.3.6 Kandidatkåringen

Kandidatkåringen ved flertallsvalg er nærmere omtalt i avsnitt 2.4 om personvalgregler. Det vises til dette kapitlet.

4.4 Forhåndsstemmegivningen

4.4.1 Gjeldende rett

Ved lov 8. juni 1984 nr. 63 om endring av lov 29. april 1953 nr. 1 om Den norske kirkes ordning ble det gitt anledning for forhåndsstemmegivning ved kirkelige valg.³⁸ Det har vært adgang til å gjennomføre forhåndsstemmegivning ved kirkelige valg siden.

³⁸ Arbeidsgruppen som leverte utredningen som var bakgrunn for lovendringene i 1984 hadde anbefalt at departementet burde få hjemmel til å fastsette nærmere regler om forhåndsstemmegivning, jf. Ot.prp. nr. 74 (1982–1983) side 20. Departementet uttalte i odelstingsproposisjonen at:

«En har vært sterkt inne på å følge arbeidsgruppens forslag om forhåndsstemmegivning, men er under noen tvil blitt stående ved at man i stedet åpner adgang for valg to dager, selv om man da bare i mindre

Etter gjeldende lovbestemmelser har ikke Kirkemøtet plikt til å etablere ordninger for forhåndsstemmegivning, men departementet har i kirkelovens forarbeider presisert at lovendringene «ikke til hinder for at det etableres ordninger for å avgi forhåndsstemme» (Prop. 78 L (2012–2013) side 7). Kirkemøtet har gitt regler om forhåndsstemmegivning i regler for valg av menighetsråd § 9 og regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-12.

Etter disse bestemmelsene kan en velger som vil være forhindret fra å møte personlig på valgtinget, avgi stemme på forhånd, til en som er stemmemottaker. 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 sokn de midlertidig oppholder seg. Stemmeseddel til alle sokn er tilgjengelig på internett og aktuell stemmeseddel kan også fås ved henvendelse til et menighetskontor. En velger som forhåndsstemmer kan ikke avgi stemme ved valgtinget.

Forhåndsstemmegivning kan foregå i tiden fra 10. august og frem til og med siste fredag før valgdagen. Forhåndsstemming i annet sokn enn der man har stemmerett, må gjøres før 1. september. Valgstyret kunngjør forhåndsstemmegivning med tid og sted.

Velgeren må avgi sin stemme ved personlig fremmøte på sted(er) som er fastsatt av valgstyret. Valgstyret kan bestemme at det for det enkelte sted kun skal være adgang til å avgi forhåndsstemme en viss tid på én eller flere bestemte dager. Det bør legges til rette for at forhåndsstemmegivning kan foregå både på dag- og kveldstid, på de institusjoner som geografisk hører til det enkelte sokn og på sentrale møteplasser for unge i regi av menigheten.

Som stemmemottaker tjenestegjør én eller flere av valgstyrets medlemmer eller andre som valgstyret utpeker. Valgstyret skal sørge for at stemmemottakerne er godt kjent med valgreglene.

Før stemmegivningen skal stemmemottakeren gjøre velgeren kjent med reglene for stemmegivningen, og på eventuell anmodning skaffe de nødvendige skrivesaker. Stemmemottaker kan forlange at en ukjent velger skal legitimere seg. Velgeren bør ha med valgkort til forhåndsstemmegivningen dersom dette er utsendt. Har velgeren ikke med valgkort, innhentes det opplysninger om velgerens navn, adresse og fødselsdato.

Stemmemottakeren gir velgeren en konvolutt til å legge stemmeseddelen i. Velgeren legger selv stemmeseddelen i den mottatte konvolutten. Stemmemottakeren gir deretter velgeren en omslagskonvolutt. I denne legger velgeren selv konvolutten med stemmeseddelen, og eventuell stemmeseddelkonvolutt for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

grad vil imøtekomme de hensyn som kan tale for adgang til forhåndsstemmegivning», jf. Ot.prp. nr. 74 (1982–1983) side 20.

Kirke- og undervisningskomiteen på Stortinget fulgte arbeidsgruppen og gikk inn for at det ble adgang til forhåndsstemmegivning ved valget, se Innst. O. nr. 79 (1983–1984) side 10.

Opplysninger om velgerens navn, adresse og fødselsdato skal påføres omslagskonvolutten, og stemmemottakeren skal på omslagskonvolutten også underskrive og påføre tid og sted for stemmegivningen. Stemmemottaker limer igjen omslagskonvolutten og fører stemmegivningen på liste i velgerens påsyn.

Stemmemottakeren fører liste over de velgere som avgir stemme hos stemmemottakeren, og sender omslagskonvoluttene på betryggende måte direkte til valgstyrets leder. Det føres én liste over forhåndsstemmer i eget sokn og en annen liste over forhåndsstemmer som oversendes andre sokn.

Valgstyrets leder eller den valgstyrets leder bemyndiger mottar forhåndsstemmene og listen over avgitte stemmer, og fører inn på listen de tilsendte forhåndsstemmer som er avgitt utenfor soknet. Forhåndsstemmene skal nummereres fortløpende på listen, og det samme nummeret settes på omslagskonvolutten.

Når valgstyret skal begynne å behandle disse forhåndsstemmene, skal valgstyrets leder legge frem den forannevnte listen og alle de forhåndsstemmene som er innført før valgtinget. Valgstyret gjennomgår listen over forhåndsstemmer før valgtinget og krysser av i manntallet for godkjente forhåndsstemmegivninger. Listen tas inn i valgboen.

Velgere som har spesielle behov og som ikke fullt ut kan følge fremgangsmåten som er nevnt i valgreglene, kan få den nødvendige hjelp av en person som vedkommende selv utpeker. Denne personen må ha fylt 14 år.

Valgagitasjon er ikke tillatt i det rom der stemmegivningen foregår og i tilstøtende rom.

4.4.2 Erfaringer fra kirkevalget i 2015

Kirkerådet er kjent med at en del velgere har stilt spørsmålstegn ved anonymiteten ved forhåndsstemmingen ved kirkevalget 2015, 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. Noen av disse har også vist til eksempler hvor velgerne opplevde at stemmemottakerne fulgte med på hvilken liste de valgte, slik at det ikke ble oppfattet som at prinsippet om hemmelige valg ble ivaretatt.

Etter en lovendring fra 2013 er en hovedregel for forhåndsstemming ved de alminnelige 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.³⁹ 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 strømbrydd eller kommunikasjonsbrydd 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 stemmeseddelkonvolutten sammen med valgkortet i en

³⁹ Se også valgloven § 9-5 fjerde ledd.

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

Forhåndsstemmegivning har blitt vanligere ved 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 bispedømmerådsstemmene avgitt i Oslo bispedømme som forhåndsstemmer.

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.

Kirkerådet er også kjent med tilfeller hvor velgere forsøkte å oppsøke forhåndsstemmelokaler, men hvor disse var stengt eller ikke var bemannet med noen som kunne fungere som stemmemottakere. Muligheten til å forhåndsstemme var flere steder mer begrenset enn det Kirkerådet og andre aktører informerte om at var mulig.

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.

4.4.3 Ordningen i Svenska kyrkan

I den Svenska kyrkan er det fastsatt at perioden for forhåndsstemmegivning er fra og med 13 dager før valgdagen til og med valgdagen, jf. kyrkoordningen 38 kap. 48 §. I denne skal det være minst et lokale for forhåndsstemmegivning i hver menighet eller, om forsamlingen inngår i et pastorat, i pastoratet, jf. kyrkoordningen 38 kap. 49 §. Kirkeordningen fastsetter også at hvert lokale skal være åpen hver hverdag i forhåndsstemmeperioden i minst to timer. I tillegg skal forhåndsstemmelokalet holde åpent minst en dag i uken mellom kl. 17.00 og 20.00, jf. kyrkoordningen 38 kap. 51a §. Valgstyret kan i enkelte tilfelle søke stiftstyrelsen (bispedømmerådet) om unntak fra disse åpningstidene.

4.4.4 Vurdering av forbedringsmuligheter

Kirkeloven gir Kirkemøtet frihet til selv å vurdere om det skal være forhåndsstemmegivning ved kirkevalget. Når den kirkelige forhåndsstemmegivningen flere steder ikke levde opp til forventningene kirkemedlemmene har til offentlige valg, vil en tilnærming være å revurdere om det er grunnlag til ha anledning til å forhåndsstemme. En logikk bak dette er at hvis man ikke klarer å ivareta velgerne på en god nok måte i forhåndsvalglokalet, bør man heller ikke avholde forhåndsstemmegivning.

Det er imidlertid ikke alle som vil ha anledning til å møte frem i et valglokale på valgdagen for å avgi stemme. Det er dessuten en kjensgjerning at stadig flere velgere i offentlige valg avgir forhåndsstemme. En avvikling av adgangen til forhåndsstemmegivning i kirkelige valg

vil redusere tilbudet til de kirkelige velgerne og risikere å svekke det kirkelige demokratiet. Kirkerådet mener derfor at en form for forhåndsstemmegivning må videreføres.

En mulighet er å fastsette i regler at valglokalene må være åpne på nærmere bestemte tidspunkter. Det kan for eksempel regelfestes et krav om at det minst ett sted i kommunen må være et valglokale som er åpent innenfor et gitt tidspunkt, for eksempel hver tirsdag og torsdag, i tillegg til etter gudstjenesten en av søndagene i forhåndsstemmeperioden. Det er også mulig å legge til rette for en sentralisering til minst et lokale i fellesrådsområdet (kommunen) med utvidet åpningstid, hvor det blir anledning til å avgi stemme på alle sokn i kommunen.

Dersom det fastsettes regler som pålegger menighetsrådene å avvikle forhåndsstemmegivning på nærmere definerte tidspunkter, bør det også gis regler om at bispedømmerådet kan dispensere fra kravene.

Kirkerådet foreslår å fastsette at valgstyret skal legge til rette for forhåndsstemmegivning i den grad det er mulig i tidsrommet 10. august til fredagen før valgdagen. I stedet for å innlede reglene med å si at «velgere som ønsker det, kan avgi forhåndsstemme» i perioden, tar bestemmelsen sikte på å tydeliggjøre at valgstyret selv må vurdere hva som er mulig med tanke på forhåndsstemmegivning ut fra de ressurser de har til disposisjon. I lys av dette, foreslås følgende bestemmelse:

§ 8-1. Perioden for forhåndsstemmegivningen.

- (1) Valgstyret skal legge til rette for forhåndsstemmegivning i den grad det er mulig i tidsrommet 10. august til fredagen før valgdagen. Forhåndsstemmegivningen bør som et minimum kunne skje på minst ett kirkekontor i fellesrådsområdet i ordinær åpningstid, men det bør også legges til rette for at forhåndsstemmegivning kan foregå både på dag- og kveldstid, på de institusjoner som geografisk hører til det enkelte sokn og på sentrale møteplasser for unge i regi av menigheten.
- (2) Personer som midlertidig oppholder seg i et annet sokn enn der de er manntallsført, kan stemme ved valget i bostedssoknet ved å avgi forhåndsstemme i det sokn de midlertidig oppholder seg innen de åpningstider valgstyret har fastsatt. Stemmeseddel til alle sokn og kategorialmenigheter er tilgjengelig på internett, og aktuell stemmeseddel kan også fås ved henvendelse til et menighetskontor.
- (3) Valgstyret kunngjør forhåndsstemmegivning med tid og sted.
- (4) Velgere som ønsker det, kan avgi forhåndsstemme fra 10. august i valgåret innen de åpningstider valgstyret har fastsatt.
- (5) Forhåndsstemmegivningen må ikke foregå senere enn siste fredag før valgdagen. Forhåndsstemming i annet sokn enn der man har stemmerett, må gjøres innen 1. september.
- (6) Velgeren er selv ansvarlig for å avgi forhåndsstemme på et tidspunkt som gjør at forhåndsstemmegivningen kommer inn til valgstyret innen valgdagen.
- (7) Ved forhåndsstemmegivningen skal det fra 10. august være minst én stemmemottaker til stede ved mottak av forhåndsstemmer.

For øvrig foreslås det bestemmelser om forhåndsstemmegivningen som i stor grad bygger på valglovens bestemmelser. I valgloven er det imidlertid fastsatt at «Kandidat som er oppført på

valgliste ved kommunestyrevalget, kan ikke oppnevnes til stemmemottaker i vedkommende kommune. Kandidat som er oppført på valgliste ved stortingsvalget eller fylkestingsvalget, kan ikke oppnevnes til stemmemottaker i kommunene i vedkommende fylke». Fordi det er behov for å rekruttere om lag 15 000 valgfunksjonærer, foreslås det at det ikke gis tilsvarende begrensning i de kirkelige valgreglene, da det vil begrense rekrutteringsgrunnlaget til valgfunksjonærer. Dette får betydning både for stemmemottakere ved forhåndsstemmegivningen og ved stemmegivningen på valgtinget.

Til forskjell fra valgloven foreslås ikke å fastsette et krav om at det alltid må være to stemmemottakere, selv om dette bør være hovedregelen. Også dette har med rekruttering av stemmemottakere å gjøre.

4.4.5 Internettstemmegivning i perioden for forhåndsstemmegivning

Kirkemøtekomiteen som evaluerte demokratireformen 2008–2011 utalte i sak KM 12/12 at:

«Komiteen bed Kyrkjerådet følgje utviklinga av og erfaringane med elektronisk røysting ved politiske val nøyte. Nettval vil kunne gje dei som har opphald utanfor heimsoknet, mellom anna skuleelevar og studentar, betre høve til å røyste. Det vil óg ta omsyn til dei som allereie kan røyste elektronisk ved dei politiske vala».

Kirkerådet har fulgt utviklingen og erfaringene med elektronisk avstemning i alminnelige valg, og vil gjengi hovedpunkter fra dette.

Forsøk med internettvalg ble gjennomført både ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 og ved stortingsvalget i 2013. Forsøk med internettvalg ble ikke videreført ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2015. Regjeringen begrunnet dette i en pressemelding i juni 2014 med at så lenge det ikke var et bredt politisk ønske om å innføre internettstemmegivning, hadde regjeringen konkludert med at det ikke var hensiktsmessig å bruke penger og tid på flere forsøk. Erfaringen fra forsøk med e-valg i 2011 og 2013 var at det ikke var noe som tydet på at muligheten for avgi internettstemme mobiliserte nye velgergrupper. Den økte tilgjengeligheten som forsøkene representerte, hadde heller ikke bidratt til høyere valgdeltakelse sammenlignet med det man kunne forvente ut fra utviklingen i landet for øvrig.⁴⁰

I og med at kirkevalgene foregår på samme tid og sted som alminnelige valg, gjør det faktum at forsøkene med internettvalg ved alminnelige valg ble avsluttet etter stortingsvalget i 2013 at Kirkerådet som et utgangspunktet ikke anser det som hensiktsmessig å sette av store summer til utredning av internettvalg for kirkevalgene. Vanskelighetene med å tilby tilfredsstillende ordninger for forhåndsstemmegivning ved kirkevalgene, jf. avsnitt 4.4.2 og 4.4.3, gjør at Kirkerådet likevel ikke helt avviser muligheten for en fremtidig bruk av internettvalg. Dette fordi internettstemmegivning i perioden for forhåndsstemmegivning kunne løst en del av utfordringene knyttet til forhåndsstemmegivning.

⁴⁰ Seggaard, Christensen, Folkestad og Saglie: *Internettvalg – Hva gjør og mener velgerne?* side 126-127.

Det må bemerkes at det er store krav knyttet til hemmelige valg og sikkerhet. Dette betyr at selv om internettvalg i seg selv ut fra noen perspektiver kan fremstå som hensiktsmessig, er det lite trolig at dette kan prioriteres ut fra et kost-/nytteperspektiv.

Kirkerådet vil i forkant av kirkevalget i 2019 utrede spørsmålet nærmere for å få noen overordnede kostnadsoverslag knyttet til utvikling og implementering av en tilfredsstillende ordning for internettvalg. I denne saken foreslås det kun at valgreglene gir *hjemmel* for at Kirkerådet, dersom Kirkerådet finner det økonomisk forsvarlig, *kan* gi regler om internettstemmegivning i perioden for forhåndsstemmegivning.

4.4.6 Tidligstemming

Ved offentlige valg etter valgloven er det adgang til å avgi såkalt tidligstemme i perioden 1. juli til 9. august i valgåret, for de som ikke kan avgi stemme i perioden for forhåndsstemmegivning eller på valgtinget, jf. valgloven § 8-1 fjerde ledd. Velgeren kan henvende seg til kommunen for å avgi slik stemme. Kommunen plikter å legge til rette for dette. Formelt vil slik «tidligstemmegivning» være en del av forhåndsstemmegivningen, men perioden 1. juli til 10. august betegnes tidligstemmegivning og perioden fra 10. august til fredag før valgdagen betegnes ordinær forhåndsstemmegivning. Ordningen gjelder alle velgere.

Tidligstemmegivning er ment som en ordning for de som ikke har anledning til å stemme innenfor forhåndsstemmeperioden eller på valgdagen. Det kreves imidlertid ikke at velgeren må dokumentere at han eller hun ikke har anledning til å forhåndsstemme eller til å stemme på valgdagen.

Kirkerådet har vurdert hvorvidt en bør innføre en tilsvarende ordning for kirkevalget. Perioden fra 1. juli til 9. august i valgåret vil være i perioden for ferieavvikling de fleste steder, og menighetskontorene vil i mindre grad enn kommunen kunne ivareta en bemanning på dette tidspunktet. Tidspunktet er også relativt tidlig i valg gjennomføringen, noe som gjør at man ikke kan være sikker på at alt materiale o.l. vil kunne være klart til et slik tidspunkt. Kirkerådet foreslår derfor ikke å åpne for tidligstemmegivning ved kirkevalget.

4.4.7 Ambulerende stemmegivning

Etter valgloven § 8-3 sjette ledd er det åpnet opp for at

«Velgere som oppholder seg innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, og som på grunn av sykdom eller uferhet ikke kan avgi stemme etter annet ledd, kan etter søknad til valgstyret avgi forhåndsstemme der de oppholder seg. Valgstyret fastsetter selv fristen for når søknaden må være kommet inn til kommunen. Fristen må fastsettes til et tidspunkt innenfor perioden mellom tirsdag og fredag siste uke før valget. Søknadsfristen skal kunngjøres.»

Det finnes ingen tilsvarende bestemmelse etter gjeldende rett for de kirkelige valg. Kirkerådet er kjent med at noen har etterspurt muligheten for slik ambulerende stemmegivning også ved

kirkelige valg. Kirkerådet foreslår å fastsette regler som åpner opp for at valgstyret *kan* gjennomføre ambulerende stemmegivning, dersom valgstyret ønsker det og har ressurser til å gjennomføre slik stemmegivning. Reglene vil imidlertid ikke pålegge at valgstyrene skal gjennomføre slik stemmegivning eller utløse mer støtte til de aktuelle valgstyrene.

4.4.8 Forhåndsstemmegivning ved Svalbard kirke og sjømannskirkene

Kirkeloven gjelder ikke på Svalbard, jf. kirkeloven § 39. De som er bosatt på Svalbard avgir stemme i det sokn de er folkeregisterført på fastlandet. Det kan derfor være nyttig å åpne opp en mulighet for å avgi forhåndsstemme ved Svalbard kirke, som sender stemmesedlene til de aktuelle bostedssoknene.

I tillegg til medlemskap i Den norske kirke er det et krav om å være bosatt i soknet for å ha kirkelig stemmerett, jf. kirkeloven § 4 første ledd. Det innebærer at medlemmer av Den norske kirke som er registrert bosatt i utlandet ikke har stemmerett ved kirkevalget. Dette følger av kirkelovens bestemmelser. Det kan imidlertid være aktuelt å vurdere om en skal åpne for forhåndsstemmegivning for de som har kirkelig stemmerett som benytter seg av Sjømannskirkens tilbud, slik at man kan avgi forhåndsstemme ved en sjømannskirke.

Kirkerådet foreslår at Kirkemøtet gir Kirkerådet hjemmel til å gi særskilte regler for forhåndsstemmegivning ved Svalbard kirke og Sjømannskirken. Det vil da være opp til Kirkerådet å vurdere om det har ressurser til å gjennomføre forhåndsstemmegivning ved sjømannskirkene.

4.5 Tidspunkt og sted for valg. Stemmegivningen på valgtinget

4.5.1 Tidspunkt og sted for valg

4.5.1.1 Gjeldende rett

Kirkeloven § 4 fjerde ledd slår fast at kirkelige valg holdes samtidig med, og lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyret. Det følger av denne bestemmelsen at det forutsettes at valg til menighetsrådet og direkte valg av leke medlemmer til bispedømmerådet avholdes på samme tid og sted. Kirkemøtet kan gi nærmere bestemmelser om at valget skal avholdes på en eller flere dager, om åpningstider for valglokalerne og om forhåndsstemmegivning.

Bestemmelsen innebærer at det kirkelige valget skal avholdes i lokaler som befinner seg i umiddelbar nærhet til det lokalet der stortings- eller kommunestyrevalget samtidig avvikles. Valgene skal ikke avholdes i samme rom, men de som skal avgi stemme både ved stortings- eller kommunestyrevalget og ved kirkevalget, skal forholdsvis enkelt kunne finne fram og forflytte seg fra det ene valglokalet til det andre, jf. Prop. 78 L (2012–2013) side 7.

Det gjeldende regelverk lyder som følger:

§ 3-1. Valg av menighetsråd skal i alle landets menigheter holdes samtidig med og i lokaler i umiddelbar nærhet av valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyre. Direkte valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet finner sted samtidig. Kirkemøtet fastsetter valgår.

§ 3-2. Hoveddelen av valgtinget må holdes på den offisielle valgdagen. I de kommuner der det holdes valg også søndagen før den offisielle valgdagen, holdes det også menighetsrådsvalg denne dagen.

Tid for stemmegivningen skal følge tid for stemmegivning for det samtidig pågående offentlige valget.

Valg i kirken i tilknytning til gudstjeneste søndagen før den offisielle valgdagen kan avholdes som en del av selve valgtinget. Dette som et tillegg til valg etter bestemmelsene i § 3-1.

§ 3-3. Valgstyret bestemmer etter § 3-1 i hvilke lokaler stemmegivningen skal foregå. Lokalene skal ha god tilgjengelighet. Det skal ikke benyttes samme rom som det andre samtidig pågående offentlige valget benytter. Kommunens stemmekretser skal følges. Der disse ikke samsvarer med soknegrensene eller de kirkelige stemmekretsene, kan valgstyrene i de berørte sokn inngå samarbeid om avviklingen av valget i en stemmekrets. På hvert stemmested foregår stemmegivningen for en viss del av manntallet.

Til å lede valgtinget på hvert enkelt stemmested oppnevner valgstyret for hvert sted et stemmestyre på minst tre medlemmer over 18 år som har stemmerett ved valget. Valgstyret oppnevner ett av medlemmene, fortrinnsvis blant sine egne medlemmer, til leder av stemmestyret. I menigheter med bare ett stemmested, ledes valgtinget av valgstyret.

§ 3-4. Dersom valggjennomføringen i et sokn ikke uten uforholdsmessige vanskeligheter kan oppfylle kravene til tid og sted for stemmegivningen, kan bispedømmerådet innvilge dispensasjon fra kravene. Frist for å søke om dispensasjon er 1. mars i valgåret.

§ 3-5. Valgstyret kunngjør tid og sted for stemmegivningen slik som foreskrevet i § 2-2 siste punktum, senest innen forhåndsstemningen starter 10. august. I kunngjøringen skal det gjøres rede for når og hvor valgtinget skal holdes, når stemmegivningen skal være avsluttet, hvor og når forhåndsstemmegivning vil foregå og hvor mange medlemmer og varamedlemmer som skal velges. Når stemmegivning skal foregå på flere steder, skal det i kunngjøringen dessuten gjøres rede for hvem som skal stemme på de forskjellige steder og når valget skal holdes på hvert sted. Valget bør kunngjøres flere ganger.

4.5.1.2 Vurderinger

Det foreslås å videreføre det materielle innholdet i bestemmelsene, men med noen språklige endringer, se forslag til § 10-1.

Bestemmelsene om stemmestyre, jf. dagens § 3-3, foreslås tatt inn i oversikten over valgorganene.

Når det gjelder bestemmelsen om at «dersom valggjennomføringen i et sokn ikke uten uforholdsmessige vanskeligheter kan oppfylle kravene til tid og sted for stemmegivningen, kan bispedømmerådet innvilge dispensasjon fra kravene» er dagens frist for å søke om dispensasjon fastsatt til 1. mars i valgåret. Erfaringene fra kirkevalget i 2015 tilsier at det kan være behov for en slik saksbehandling også senere i valgåret. De kommunale stemmekretsene, som skal benyttes ved gjennomføringen av de kirkelige valg, fastsettes innen 31. mars i valgåret. Fristen på 1. mars vil derfor kunne være for tidlig. Det foreslås i stedet å sette fristen for å søke om dispensasjon til 1. mai i valgåret.

4.5.2 Stemmegivningen på valgtinget – gjeldende rett

Reglene for stemmegivningen på valgtinget fremgår av regler for valg av menighetsråd § 10.

Valgtinget åpnes ved at valgstyret/stemmestyret erklærer at stemmegivningen kan ta til.

På valgtinget kan det ikke reises tvist om stemmerett. Avstemningen er hemmelig og foregår ved personlig fremmøte. Valgagitasjon er ikke tillatt i valglokalet og i tilstøtende rom.

Valgstyrets leder fører inn i valgbooken datoene for kunngjøring om utlegging av manntall og valgting, og alt som behandles og avgjøres på valgtinget. Foregår stemmegivningen på flere steder i soknet, fører stemmestyrets leder det som behandles i anledning valgtinget i en egen rapport. Rapporten tas inn i valgbooken.

Blir det innsigelse mot at valget holdes, bokføres innsigelsen og grunnen.

Valgstyret/stemmestyret avgjør hver innsigelse så snart den er reist og gir opplysninger om klageadgang.

Etter at stemmegivningen er avsluttet, kontrollerer valgstyret/stemmestyret det som er bokført. Valgstyrets/stemmestyrets leder og de tilstedeværende medlemmer skriver under. Dette gjøres hver dag, dersom valgtinget foregår over flere dager.

Når valgtinget er åpnet, får de velgerne som er innført i manntallet anledning til å stemme etter hvert som de møter frem. Velgere som har forhåndsstemt kan ikke avgi stemme. Fremgangsmåten er slik: Velgeren går til de utlagte stemmesedlene og vises deretter til en del av valglokalet hvor vedkommende usett kan gjøre eventuelle endringer på stemmeseddelen. Stemmeseddelen, samt eventuell stemmeseddel for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, brettes deretter sammen med teksten inn. Stemmesedlene stemples deretter med et stempel som identifiserer hvilket sokn stemmen(e) er avlagt i, og det settes ett kryss i manntallet. Velgeren legger så stemmeseddelen/stemmesedlene, med påført stempel, i en låst urne.

For velgere som på grunn av spesielle behov trenger assistanse ved stemmegivningen, kan vedkommende få den nødvendige hjelp av en person som vedkommende selv utpeker. Denne personen må ha fylt 14 år.

Velger som er ukjent for stemmemottaker, skal legitimere seg.

Foregår stemmegivningen på flere steder i soknet, skal også velgere som ikke står i vedkommende del av manntallet, få adgang til å avgi stemme. Disse skal imidlertid ikke legge stemmeseddelen i valgurnen, men legge den i en stemmeseddelkonvolutt og gi den til stemmestyret. Dette skal legge konvolutten i et særskilt omslag, legge ved opplysninger om velgerens navn, adresse og fødselsdato, klebe det til, oppbevare det ubrutt og gi det til valgstyret etter at stemmegivningen er avsluttet.

Også den som er nektet stemmerett etter valgstyrets avgjørelse eller av andre grunner ikke er innført i manntallet, skal få adgang til å avgi stemme. Vedkommende skal ikke legge stemmeseddelen i valgurnen, men legge den i en stemmeseddelkonvolutt og gi den til valgstyret/stemmestyret. Dette skal legge konvolutten i et særskilt omslag, legge ved opplysninger om velgerens navn, adresse og fødselsdato, klebe det til og oppbevare det ubrutt til etter at stemmegivningen er avsluttet. Foregår stemmegivningen på flere steder i soknet, må stemmestyret se til at dette gis til valgstyret.

4.5.3 Erfaringer fra kirkevalget i 2015

Kirkevalget 2015 avdekket at det er behov for noen forbedringer i bestemmelsene og veiledningen om gjennomføring av stemmegivning på valgting i Den norske kirke. Kirkerådet mottok flere klager på gjennomføringen av valget på valgtinget som blant annet gikk på spørsmål om hemmelig avstemning, legitimasjonsplikt og valgagitasjon.

Hemmelig avstemning

Når det gjelder hemmelig avstemning, er det slått fast i reglene at avstemningen er hemmelig og skjer ved personlig oppmøte. Når det gjelder den nærmere fremgangsmåten for stemmegivning, slår de gjeldende reglene fast at «velgeren går til de utlagte stemmesedlene og vises deretter til en del av valglokalet hvor vedkommende usett kan gjøre eventuelle endringer på stemmeseddelen». Kirkerådet mottok 20 formelle klager og 18 tilbakemeldinger på at prinsippet om hemmelig valg ikke var overholdt. Dette tilsier etter Kirkerådets vurdering at reglene og rutinene knyttet til avholdelsen av kirkelige valg må tydeliggjøres.

Legitimasjonsplikt

Etter gjeldende regler heter det at «velger som er ukjent for stemmemottaker, skal legitimere seg». Ved alminnelige valg er det en tilsvarende legitimasjonsplikt, jf. valgloven § 9-5 annet ledd. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets valghåndbok side 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.

Kirkerådet har mottatt noen klager og tilbakemeldinger som har avdekket at noen velgere stiller spørsmålsteget ved at det ikke er krav om legitimasjon med bilde.

Om valgagitasjon

Etter regler for valg av menighetsråd § 10-2 siste punktum er valgagitasjon ikke tillatt i valglokalet og i tilstøtende rom. Etter § 9-12 er valgagitasjon ikke tillatt i det rom der forhåndsstemmegivningen foregår 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.»

Kirkerådet mottok flere klager som avdekket at opplæringsbehovet rundt hva valgagitasjon er bør forbedres. Det har for eksempel vært eksempler hvor valgfunksjonærer har informert velgerne om at den ene listen er «den vanlige listen, mens den andre listen er listen for folk som vil vie homofile i kirken», eller hvor valgfunksjonærer har uttalt at den ene listen er den

konservative listen mens den andre listen er den liberale listen. Valgfunksjonærene skal gjennomføre valget på en nøytral måte og skal ikke komme med karakteristikk som dette.

4.5.4 Forslag til endringer

Kirkerådet ser behov for å stramme inn kravet om hemmelige valg. Kirkerådet foreslår derfor følgende nye bestemmelse etter mønster fra valgloven § 9-5:

Velgeren skal i enerom og usett brette sammen stemmeseddelen slik at det ikke er synlig hvilken valgliste velgeren stemmer på. Velgeren leverer stemmeseddelen til stemmestyret, som stempler den med et offisielt stempel. Velgeren legger selv stemmeseddelen ned i en urne.

Når det gjelder legitimasjonsplikt, foreslås det å benytte samme krav som valgloven benytter seg av. I valghåndboken vil det presiseres at det må være legitimasjon med bilde. Bestemmelsen i valglovene vil da lyde som følger:

Stemmestyret setter et kryss i manntallet ved velgerens navn. Velger som er ukjent for stemmemottaker, skal legitimere seg.

Når det gjelder valgagitasjon, foreslås det tilsvarende i hovedsak å benytte valglovens bestemmelse tilsvarende:

§ 9-3. Ordensregler

- (1) I valglokalet og i de rom som velgeren må passere for å komme frem til valglokalet, er det ikke tillatt å drive valgagitasjon eller å utføre handlinger som kan forstyrre eller hindre en normal gjennomføring av valghandlingen. Det er ikke tillatt for uvedkommende å føre kontroll med hvem som møter frem og avgir stemme, eller å foreta velgerundersøkelser eller liknende utspørring av velgerne.
- (2) Uvedkommende må ikke få kunnskap om forbruket av de forskjellige valglistenes stemmesedler.
- (3) Stemmestyrets leder kan om nødvendig bortvise den som opptrer i strid med reglene i denne paragrafen.

Også her vil det gis mer utfyllende informasjon om hva valgagitasjon er i valghåndboken og gjennom opplæring av valgmedarbeidere.

For øvrig foreslås det å videreføre gjeldende rett, men med noen språklige forenklinger. Forslaget til ny paragraf om stemmegivningen, § 9-4, vil da lyde som følger:

§ 9-4. Stemmegivning i valglokalet

- (1) Når valgtinget åpner skal velgere som er innført i manntallet i soknet gis adgang til å avgi stemme etter hvert som de møter frem.
- (2) Stemmestyret setter et kryss i manntallet ved velgerens navn. Velger som er ukjent for stemmemottaker, skal legitimere seg.

- (3) Velgeren skal i enerom og usett brette sammen stemmeseddelen slik at det ikke er synlig hvilken valgliste velgeren stemmer på. Velgeren leverer stemmeseddelen til stemmestyret, som stempler den med et offisielt stempel. Velgeren legger selv stemmeseddelen ned i en urne.
- (4) Velgere som ikke er innført i vedkommende del av manntallet, skal ikke legge stemmeseddelen i urnen. Etter at stemmeseddelen er blitt stemplet, skal velgeren selv legge den i en stemmeseddelkonvolutt og gi denne til stemmestyret. Stemmestyret legger stemmeseddelkonvolutt i en omslagskonvolutt, kleber den igjen og påfører den velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato.
- (5) Velger som har behov for det, kan selv be stemmestyret om å få nødvendig hjelp ved stemmegivningen. Velger med alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemning kan selv peke ut en ekstra hjelper blant de personer som er til stede i valglokalet. Stemmestyret skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.
- (6) Valgurner som brukes ved stemmegivningen på valgdagen skal være forseglet.

Det foreslås også å ta inn en bestemmelse i § 9-5, etter mønster av valgloven § 9-6:

§ 9-5. Stemmegivning utenfor valglokalet

Er velgeren ikke i stand til å bevege seg inn i valglokalet, kan vedkommende avgi stemme til to stemmemottakere umiddelbart utenfor valglokalet.

Bakgrunnen er å legge til rette for at også stemmeberettigede med nedsatt funksjonsevne kan avgi stemme på valget, dersom det ikke lar seg gjøre for alle velgere å bevege seg inn i valglokalet.

Del 5: Valg av andre representanter til bispedømmerådet og Kirkemøtet

5.1 Valg av prest til bispedømmeråd og Kirkemøtet

5.1.1 Gjeldende rett

Valgrådet har etter gjeldende rett ansvaret for at det nedsettes en nominasjonskomité for prester med prostivis representasjon. Bispedømmerådet skal i god tid, senest 1. november i året før valgåret, sende en oppfordring til prestene i fast offentlig kirkelig prestepstilling om innen 15. januar å fremme forslag til geistlig medlem av bispedømmerådet.

På bakgrunn av innspillene skal nominasjonskomiteen sette opp en foreløpig kandidatliste på fem kandidater. Begge kjønn skal være representert. Nominasjonskomiteen skal dessuten ta med kandidater fra forskjellige distrikter og om mulig sørge for at listen inneholder minst én kandidat under 30 år. Nominasjonskomiteen bør tilstrebe bredde i kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål og skal i forbindelse med nominasjonen innhente kandidatens syn på ulike spørsmål.

Nominasjonskomiteens liste sendes valgrådet innen 1. mars. Etter at nominasjonskomiteens foreløpige kandidatliste er kunngjort, gis det to måneders frist med anledning til å fremme supplerende kandidater. Stemmeberettigede prester i bispedømmet, minst ti i antallet og med representasjon fra minst to prostier, kan fremme alternative kandidater i den supplerende nominasjonen. Forslag til kandidater ved supplerende nominasjon skal føres opp på den endelige kandidatlisten så sant de er kommet inn innen fristens utløp og vilkårene er oppfylt.

5.1.2 Vurdering av behov for endring

KIFO-evalueringen av Kirkevalget 2015 var fokusert på valget av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Valget av prester og lek kirkelig tilsatte falt dermed utenfor det evalueringsrapporten tok for seg.

En av endringene fra kirkevalget i 2011 til kirkevalget i 2015 var at fristen for innsending av stemmesedler ved valget prester og lek kirkelig tilsatte ble endret til innen valgdagen for direkte valg av leke medlemmer. Det gjorde at resultatet på disse valgene ble klart på et langt tidligere tidspunkt enn tidligere. Etter Kirkerådets vurdering er det en betydelig forbedring.

Lov 29. april 1953 nr. 1 om Den norske kirkes ordning § 39 fastsatte at prester og lek kirkelig tilsatte måtte føre opp to stemmer på stemmeseddelen. Dette har blitt videreført i valgreglene frem til i dag, med den endring at det kan gi inntil to stemmer. Velgerne vil kunne ha en førstepreferanse og en annenpreferanse, men med kravet om at man må avgi inntil to stemmer er det ikke lett å gi uttrykk for slike preferanser. Det bør derfor vurderes om antallet stemmer velgerne kan gi, bør endres.

Et alternativ kunne være å la presten kun gi stemme til én kandidat i valget. Da vil velgeren tydelig kunne gi uttrykk for hvilken kandidat den ønsker mest innvalgt. Kirkerådet foreslår at reglene endres i tråd med dette.

5.2 Valg av lek kirkelig tilsatt til bispedømmeråd og Kirkemøtet

5.2.1 Gjeldende rett

Bestemmelsene for valg av lek kirkelig tilsatt medlem til bispedømmeråd og Kirkemøtet er i hovedsak parallelle til bestemmelsene om valg av prest til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Etter gjeldende rett har valgrådet ansvaret for at det oppnevnes en nominasjonskomité for leke kirkelig tilsatte med prostivis representasjon. Der tungtveiende grunner tilsier at det ikke er mulig å gjennomføre et fysisk valg møte i prostiene, kan valgrådet gi dispensasjon. I slike tilfeller skal kirkevergen ved prostesetet sammenkalle en representant fra hver yrkesgruppe til et møte hvor det oppstilles en eller flere kandidater til nominasjonskomiteen, hvor representantene utpekes etter forslag fra de tillitsvalgte for yrkesgruppene.

Forslaget/forslagene sendes deretter ut på e-postavstemning blant de stemmeberettigede leke kirkelig tilsatte i prostiet. Bispedømmerådet skal i god tid, senest 1. november i året før valgåret, sende en oppfordring til de leke kirkelig tilsatte i bispedømmet om innen 15. januar å fremme forslag til lek kirkelig tilsatt medlem av bispedømmerådet.

På bakgrunn av innspillene skal nominasjonskomiteen sette opp en foreløpig kandidatliste på fem kandidater. Begge kjønn skal være representert. Nominasjonskomiteen skal dessuten ta med kandidater fra forskjellige distrikter og om mulig sørge for at listen inneholder minst én kandidat under 30 år. Nominasjonskomiteen bør tilstrebe bredde i kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål og skal i forbindelse med nominasjonen innhente kandidatens syn på ulike spørsmål.

Nominasjonskomiteens liste sendes valgrådet innen 1. mars. Etter at nominasjonskomiteens foreløpige kandidatliste er kunngjort, gis det to måneders frist med anledning til å fremme supplerende kandidater. Stemmeberettigede leke kirkelig tilsatte i bispedømmet, minst ti i antallet og med representasjon fra minst to prostier, kan fremme alternative kandidater i den supplerende nominasjonen. Forslag til kandidater ved supplerende nominasjon skal føres opp på den endelige kandidatlisten så sant de er kommet inn innen fristens utløp og vilkårene er oppfylt.

5.2.2 Vurdering av behov for endring

Ordningen for valg av lek kirkelig tilsatt representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet er tilsvarende for ordningen for valg av prestenes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet. De endringer som er foreslått i 5.1.2 bør etter Kirkerådets vurdering gjennomføres tilsvarende for valget av lek kirkelig tilsatt.

5.3 Valg av døvemenighetenes representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet

5.3.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett fungerer nominasjonskomiteen for valg av leke medlemmer i Oslo bispedømme også som nominasjonskomité for det særskilte valget av representant fra døvemenighetene til Oslo bispedømmeråd.

Oslo bispedømmeråd skal i god tid, senest innen 1. november året før valgåret, sende en oppfordring til samtlige menighetsråd i Døvekirken om å fremme forslag på fire leke kandidater til det ordinære valget av leke representanter til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Dessuten bes menighetsrådene i Døvekirken om å fremme forslag på tre leke medlemmer til det særskilte valget av representant fra døvemenighetene til Oslo bispedømmeråd. Representanten må være lek og ikke tilsatt i kirkelig stilling.

På bakgrunn av innspillene skal nominasjonskomiteen sette opp en foreløpig kandidatliste på fem kandidater, i prioritert rekkefølge. Begge kjønn skal være representert med ikke mindre enn 40 prosent på kandidatlisten. Nominasjonskomiteen skal dessuten ta med kandidater fra forskjellige distrikter og sørge for at listen inneholder kandidater som er under 30 år. Bare personer som er valgbare, kan oppføres på valglisten. Kandidatene til valg av representant fra døvemenighetene til Oslo bispedømmeråd må ha stemmerett i døvemenighetene, jf. regler om

sammensetning og valg til de døvekirkelige organer, og om formene for deres virksomhet § 1. Medlemmer av nominasjonskomiteen kan ikke settes opp på kandidatlisten.

En kandidat på listen for valg til det døvekirkelige valget, kan ikke samtidig stå som kandidat på andre lister ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Kandidatlisten for valg av døvemenighetenes representant til Oslo bispedømmeråd sendes til menighetsrådene i Døvekirken innen 15. juni.

Valget gjennomføres som et indirekte valg, hvor hvert enkelt medlem av døvemenighetenes menighetsråd skal stemme på to forskjellige kandidater. Avstemningen foregår på et menighetsrådsmøte og skal være skriftlig. Som stemmeseddel skal den tilsendte stemmeseddel benyttes. Det er ikke anledning til å føre opp andre navn enn de nominerte.

5.3.2 Erfaringer fra kirkevalget i 2015

Etter gjeldende regler skal nominasjonskomiteen fremme en kandidatliste med fem kandidatnavn ved valg på døvekirken representant til Oslo bispedømmeråd. Ved kirkevalget i 2015 mottok nominasjonskomiteen forslag på tre kandidater som ønsket å stille til valg. Nominasjonskomiteen klarte derfor ikke fremme en fullstendig kandidatliste. Det ble avgitt 22 stemmer i valget. Sju stemmer ble forkastet.

5.3.3 Vurdering av behov for endring

5.3.3.1 Innledning

Etter Kirkerådets vurdering tilsier erfaringene fra de siste kirkevalgene at det er behov for å gjøre noen grep for å styrke valget av døvemenighetenes representant.

Det er særlig tre momenter som bør vurderes i reglene for dette valget; 1) spørsmålet om direkte valg eller indirekte valg, 2) nominasjonsorgan og 3) antall kandidater.

5.3.3.2 Direkte valg eller indirekte valg

I valgordningen til Kirkemøtet er det to representanter som velges fra kategorialmenigheter. Dette er døvemenighetenes representant og representanten for sørsamisk kirkeliv i Nidaros bispedømmeråd. Mens døvemenighetenes representant hittil har blitt valgt indirekte, har sørsamisk representant blitt valgt direkte av medlemmene i kategorialmenigheten. Det kan være nærliggende å se disse valgene i sammenheng og se om det finnes tungtveiende grunner for å videreføre ordningen med indirekte valg av døvemenighetenes representant.

En prinsipiell utfordring med direktevalg i kategorialmenigheter er at alle medlemmene i disse menighetene får muligheten til å delta i to forskjellige valgkategorier i valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet, ved at velgerne både får stemme på leke kandidater i det bispedømmet de er bosatt i og på døvemenighetenes representant i Oslo bispedømmeråd og Kirkemøtet. Denne utfordringen har man også ved valg av den sørsamiske representanten. Så lenge medlemmene i kategorialmenighetene har medlemskap både i soknet og i

kategoriemenigheten, er det ikke urimelig at de også får en stemme knyttet til hvert av de to medlemskapene.

Den største utfordringen knyttet til direkte valg av døvemenighetenes representant, anses å være de store avstandene innad i en døvemenighet. Også denne utfordringen har valget av døvemenighetenes representant til felles med valget av sørsamisk representant. Valget av sørsamisk representant skjer gjennom postvalg, parallelt med valg av menighetsråd til Saemien Áálmege (samisk menighet i sørsamisk språkområde). Valg av menighetsråd til hver av døvemenighetene skjer gjennom forhåndsstemmegivning og valgting knyttet til gudstjenesten i døvekirken på søndagen før den nasjonale valgdagen. Dersom valg av døvemenighetenes representant i Kirkemøtet skal gjennomføres som direktevalg, er derfor den mest nærliggende løsningen å gjennomføre dette samtidig med valg av døves menighetsråd. Disse valgtingene vil ikke være så godt tilgjengelige for dem som bor langt unna døvekirken, så gode ordninger for forhåndsstemming vil være viktig her.

5.3.3.3 Nominasjonsorgan

På bakgrunn av erfaringene fra kirkevalget i 2015 bør det gjøres en vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig at det er nominasjonskomiteen for valg av leke medlemmer i Oslo bispedømme som skal være nominasjonsorgan for valg av døvemenighetenes representant i Kirkemøtet. Det er heller ikke gitt at det blir nominasjonskomiteer for valg av leke medlemmer på samme måte som i 2015, jf. 2.2. For å unngå å opprette et nytt landsomfattende organ til jobben med å nominere kandidater til valg av døvemenighetenes representant i Kirkemøtet, kan det vurderes å la de leke medlemmene i døvekirkenes fellesråd fungere som nominasjonsorgan ved dette valget. Dette vil kreve mindre ressurser enn et nytt organ, samtidig som det har bred geografisk representasjon og er tett på den daglige driften av døvemenighetene. Et spørsmål som følger med en slik løsning, er hvorvidt personene i døvekirkenes fellesråd da kan være valgbar som døvemenighetenes representant til Kirkemøtet. Ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet har det ellers vært praktisert at medlemmer og varamedlemmer av nominasjonskomiteer ikke selv kan stille til valg. Ved valg til menighetsråd er det derimot ikke en slik bestemmelse. Dette av hensyn til utfordringene som er knyttet til å skaffe nok kandidater til menighetsrådsvalgene. Denne begrunnelsen kan også gjøres gjeldende ved valg av døvemenighetenes representant til Kirkemøtet.

5.3.3.4 Antall kandidater

Ut fra gjeldende rett skal det være fem kandidater til valget av døvemenighetenes representant i Kirkemøtet. Ved valget i 2015 ble det bare fremmet tre kandidater. Dette tyder på at det er vanskelig å finne så mange som fem aktuelle kandidater. Det kan da vurderes å endre på antallet kandidater som skal fremmes. Et argument som taler for dette, er at døvemenighetens representant ikke mister sin valgbarhet selv om denne flytter til en annen kant av landet. Samtidig er det slik at det ved neste valg etter all sannsynlighet igjen blir innført kåring av to varamedlemmer der det kun er ett fast medlem innen kategorien. I så fall skal det kåres tre personer ved valget av døvemenighetenes representant i Kirkemøtet, ett fast medlem og to varamedlemmer. Av hensyn til at det skal være et reelt valg, bør det være flere kandidater enn personer som skal velges. Det foreslås derfor at antallet på fem kandidater videreføres.

5.4 Valg av samiske representanter til bispedømmeråd og Kirkemøtet

Samisk kirkeråd gjennomfører vinteren 2016–2017 en høring om samisk kirkelig valg møte, med sikte på å etablere en mer demokratisk valgordning for de samiske representantene i bispedømmerådet og Kirkemøtet. Denne høringen om kirkelige valgeregler går derfor ikke inn på konkret valgordning for valg av samiske representanter til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Del 6: Felles bestemmelser

6.1 Prøving av stemmegivninger og stemmesedler, opptelling, protokollering, m.m.

6.1.1 Godkjenning av stemmegivning

6.1.1.1 Gjeldende rett

I den statlige valglovgivningen skilles det mellom prøving av *stemmegivning* og prøving av *stemmesedler*. En godkjenning av stemmegivningen dreier seg om velgeren har adgang til å stemme, blant annet ut fra at velgeren er innført i manntallet eller har avgitt stemme tidligere.

For de kirkelige valg sin del er dette regulert i regler for valg av menighetsråd § 11-3:

Før opptellingen starter skal stemmeseddelkonvoluttene fra forhåndsstemmingen legges ned i valgurnen for vedkommende krets, jf. 9-10.

Valgstyret må også undersøke om de velgere som har stemt utenfor den valgkrets de hører hjemme i, har adgang til å stemme, jf. § 10-4 femte ledd. Hvis dette er i orden, settes et kryss ved navnet i manntallet og stemmeseddelkonvolutten legges ned i valgurnen for vedkommende krets. I motsatt fall vrakes stemmegivningen og omslaget forvares uåpnet.

Dersom det er avgitt stemmer fra velgere som er nektet stemmerett eller som ikke står i manntallet, jf. § 10-4 siste ledd, må valgstyret vurdere hver enkelt av disse stemmene for seg. De stemmegivninger som godkjennes, noteres i manntallet og stemmeseddelkonvolutten legges ned i valgurnen for vedkommende krets. I motsatt fall vrakes stemmegivningen og omslaget forvares uåpnet.

6.1.1.2 Vurdering

KIFO har i sin vurdering av forkastede stemmer i evalueringen av Kirkevalget 2015 pekt på at

«en mulig forklaring [på at noen bispedømmer har markant flere forkastede stemmer enn andre] er at det er en sammenblanding av vrakede og forkastede stemmer, som trekker forkastelsesprosenten opp. Dersom dette er en utbredt feil, det vil si at sokn blander forkastede og vrakede stemmer sammen, vil dette muligens kunne forklare hvorfor det er relativt mange forkastede stemmer ved kirkevalgene.»

Kirkerådet vil her peke på at det er snakk om vrakede stemmegivninger eller forkastede stemmesedler.

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 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 stemmegivning i §§ 10-1, 10-1a og 10-2. Det kirkelige valgregelverkets bestemmelser om hva som skal til for å godkjenne stemmegivninger bør etter Kirkerådets oppfatning revideres etter mønster fra valgloven. Kirkerådet foreslår å gjøre dette i reglens §§ 14-1,14-2 og 14-3.

6.1.2 Godkjenning av stemmeseddel

Det følger av reglene for fremgangsmåten ved forhåndsstemmegivningen og for stemmegivningen på valginget at stemmesedlene skal stemples. Stemplingen skjer som en bekreftelse på at stemmegivningen er godkjent. Ustemplede stemmesedler skal derfor ikke legges i valgurnen. Stemmesedler som ikke er stemplet skal forkastes. En stemmeseddel skal også forkastes dersom den er merket slik at det går frem hvem velgeren er, eller ikke har en overskrift som viser hvilken kandidatliste den gjelder.

Kirkerådet er opptatt av å gjøre reglene og rutinene ved gjennomføringen av valget så enkelt at velgernes stemmer ikke må forkastes.

Kirkerådet ser behov for at reglene tydeliggjøres slik at dette blir litt lettere tilgjengelig enn tidligere. Valgloven har en egen pedagogisk bestemmelse om godkjenning av stemmesedler i § 10-3. Kirkerådets foreslår en egen paragraf i valgreglene som bygger på denne bestemmelsen i valgloven:

§ 14-3. Godkjenning av stemmesedler

- (1) En stemmeseddel skal godkjennes dersom
 - a) den har offisielt stempel,
 - b) det fremgår hvilket valg stemmeseddelen gjelder,
 - c) det fremgår hvilken liste velgeren har stemt på, og
 - d) gruppen stiller liste i valgkretsen. Stemmeseddel beregnet på en annen valgkrets kan bare godkjennes dersom den gjelder en registrert nomineringsgruppe.

- (2) En avgitt stemmeseddel anses å være enslydende med den offisielle valglisten.
- (3) Dersom velgeren har benyttet en trykt stemmeseddel som ikke er enslydende med den offisielle valglisten, skal det ses bort fra eventuelle endringer foretatt av velgeren.

Dersom stemmeseddelen ikke oppfyller disse kriteriene, forkastes stemmeseddelen.

Det foreslås også bestemmelser om godkjenning av stemmesedler ved valg av andre representanter til bispedømmerrådet og Kirkemøtet, se § 14-5.

6.1.3 Opptellingsprosedyrer

6.1.3.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett skal opptellingen av stemmesedlene ved valg til menighetsråd følge følgende prosedyre:

§ 11. Opptelling, innberetning og kunngjøring

§ 11-1. Opptellingen skal ikke begynne før stemmegivningen er avsluttet i hele soknet. Med mindre valgstyret har bestemt noe annet, skjer opptellingen samlet for hele soknet.

§ 11-2. Opptellingen foretas av de personer valgstyret har bestemt, og under valgstyrets tilsyn.

§ 11-4. Ved flertallsvalg følger opptellingen følgende prosedyre:

- a. Antall avkryssninger i manntallslisten(e) telles opp.
- b. Valgurnen(e) åpnes. Eventuelle stemmeseddelkonvolutter åpnes, jf. § 11-3. Stemmesedlene stemples og blandes med de øvrige stemmesedlene.
- c. Det totale antall stemmesedler telles opp.
- d. Stemmesedlene ordnes i grupper for urettede og rettede stemmesedler.
- e. De urettede stemmesedlene telles av minst to personer. Hver kandidat gis én stemme pr. urettet stemmeseddel. Antallet føres inn på lister som føres av minst to personer.
- f. Ved opptellingen av de rettede stemmesedlene registreres alle endringer velgerne har gjort på stemmesedlene. Kandidater som har fått tilleggsstemmer, får to stemmer hver. Dersom det er gitt tilleggsstemme til flere enn tre kandidater, tas det kun hensyn til de tre øverste tilleggsstemmene. Tilføyde navn får én stemme hver. Dersom det er tilføyde mer enn tre navn, tas det kun hensyn til de tre øverste navnene. Det tas ikke hensyn til strykninger. Øvrige kandidater får én stemme pr. stemmeseddel. Et medlem av tellekorpset leser opp navnene som har fått tilleggsstemme samt tilføyde navn. Deretter leveres stemmesedlene til et annet medlem som kontrollerer opplysningene. Minst to personer fører hver sin liste. Disse listene sammenlignes med jevne mellomrom. En stemmeseddel skal forkastes dersom den er merket slik at det går frem hvem velgeren er.
- g. Ved valgoppgjøret teller en de stemmer som er avgitt på den enkelte kandidat, ved at antall stemmer på urettede og rettede lister summeres for hver kandidat. De

kandidater som har fått flest stemmer blir faste medlemmer av menighetsrådet, og de påfølgende kandidater blir varamedlemmer. Hvis flere kandidater har fått like mange stemmer, avgjør rekkefølgen på nominasjonskomiteens liste utfallet. Dersom kandidater som kun har fått stemme gjennom tilføyelse av navn har fått like mange stemmer, avgjøres ved behov rekkefølgen gjennom loddtrekning.

§ 11-5. Ved forholdstallsvalg følges opptellingsprosedyrene i § 11-4 bokstav a til c. Deretter følges følgende prosedyre:

- a. Stemmesedlene ordnes i grupper for hver valgliste. For hver valgliste ordnes stemmesedlene i grupper for urettede og rettede stemmesedler.
- b. De urettede stemmesedlene telles av minst to personer. Antallet føres inn på lister som føres av minst to personer.
- c. Ved opptellingen av de rettede stemmesedlene registreres alle endringer velgerne har gjort på stemmesedlene. Kandidater som har fått tilleggsstemme, får to stemmer hver. Dersom det er gitt tilleggsstemme til flere enn tre kandidater, tas det kun hensyn til de tre øverste tilleggsstemmene. Det tas ikke hensyn til strykninger. Øvrige kandidater får én stemme hver. Navn som er overført fra annen liste, registreres. Dersom det er overført mer enn tre navn, tas det kun hensyn til de tre øverste navnene. Et medlem av tellekorpset leser opp navnene som har fått tilleggsstemme samt navn ført over fra andre lister. Deretter leveres stemmesedlene til et annet medlem som kontrollerer opplysningene. Minst to personer fører hver sin liste. Disse listene sammenlignes med jevne mellomrom. En stemmeseddel skal forkastes dersom den er merket slik at det går frem hvem velgeren er, eller ikke har en overskrift som viser hvilken kandidatliste den gjelder.

Etter gjeldende rett skal opptellingen av stemmesedlene ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet følge følgende prosedyre:

§ 2-15. *Opptelling*

(1) Valgrådet foretar prøving og opptelling av stemmene.

(2) Etter direkte valg (eventuelt direkte valgomgang) med flertallsvalg følges følgende prosedyre for kåring av faste medlemmer:

- a. Stemmesedlene ordnes i grupper for urettede og rettede stemmesedler.
- b. De urettede stemmesedlene telles av minst to personer. Hver kandidat gis én stemme pr. urettet stemmeseddel. Antallet føres inn på lister som føres av minst to personer.
- c. Ved opptellingen av de rettede stemmesedlene registreres endringer velgerne har gjort på stemmesedlene. Kandidater som har fått tilleggsstemmer, får to stemmer hver. Dersom det er gitt tilleggsstemme til flere enn tre kandidater, tas det kun hensyn til de tre øverste tilleggsstemmene. Det tas ikke hensyn til strykninger. Øvrige kandidater får én stemme pr. stemmeseddel. Det tas ikke hensyn til tilføyde navn. Et medlem av tellekorpset leser opp navnene som har fått tilleggsstemme. Deretter leveres stemmesedlene til et annet medlem som kontrollerer opplysningene. Minst to personer fører hver sin liste. Disse listene sammenlignes med jevne mellomrom. En stemmeseddel skal forkastes dersom den er merket slik at det går frem hvem velgeren er.

- (3) Etter direkte valg (eventuelt direkte valgomgang) med forholdstallsvalg følges følgende prosedyre for kåring av faste medlemmer:
- a. Stemmesedlene ordnes i grupper for hver valgliste. For hver valgliste ordnes stemmesedlene i grupper for urettede og rettede stemmesedler.
 - b. De urettede stemmesedlene telles av minst to personer. Antallet føres inn på lister som føres av minst to personer.
 - c. Ved opptellingen av de rettede stemmesedlene registreres alle endringer velgerne har gjort på stemmesedlene. Kandidater som har fått tilleggsstemme, får to stemmer hver. Dersom det er gitt tilleggsstemme til flere enn tre kandidater, tas det kun hensyn til de tre øverste tilleggsstemmene. Det tas ikke hensyn til strykninger. Øvrige kandidater får én stemme hver. Navn som er overført fra annen liste, registreres. Dersom det er overført mer enn tre navn, tas det hensyn til de tre øverste navnene. Et medlem av tellekorpset leser opp navnene som har fått tilleggsstemme samt navn ført over fra andre lister. Deretter leveres stemmesedlene til et annet medlem som kontrollerer opplysningene. Minst to personer fører hver sin liste. Disse listene sammenlignes med jevne mellomrom. En stemmeseddel skal forkastes dersom den er merket slik at det går frem hvem velgeren er, eller ikke har en overskrift som viser hvilken kandidatliste den gjelder.

Som det fremgår av dette er prosedyrene ganske omfattende detaljregulert i reglene.

6.1.3.2 Spørsmål om elektronisk opptelling

Flere 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, og at Kirkerådet forhandler frem avtale om kjøp av kommunal, digital opptellingstjeneste. 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 så stor grad som enkelte bispedømmeråd synes å legge til grunn i sine evalueringer, selv om det skulle være mulig å benytte allerede eksisterende verktøy for opptelling. I tillegg til kostnadene ved trykking av stemmesedler og leie av opptellingsutstyr vil rettede stemmesedler til en viss grad fortsatt kreve manuell verifisering.⁴¹

I tråd med innspillene fra bispedømmerådene har Kirkerådet vært i kontakt med Valgdirektoratet om muligheten for å benytte det elektroniske valgadministrasjonssystemet EVA sine skannings- og verifiseringsfunksjoner ved opptellingen av kirkevalg. Valgdirektoratet avviste dette som en mulighet. Valgdirektoratet viste samtidig til at det var EVRY som utviklet de statlige valgadministrasjonssystemene, og foreslo eventuelt å kontakte dem. EVRY har avtale om drift og forvaltning av Den norske kirkes medlemsregister, og Kirkerådet har derfor god kontakt med dette firmaet. Kirkerådet har lagt frem

⁴¹ Det elektroniske systemet har mulighet for å fange opp manuelle endringer og foreslå en tolkning av disse endringene. Denne maskinelle tolkningen av en endret stemmeseddel må manuelt godkjennes (eventuelt korrigeres) av en valgmedarbeider. Dette kalles verifisering av stemmeseddelen.

problemstillingen for kundekontakten i EVRY. I utgangspunktet er avtalen mellom EVRY og Kommunal- og moderniseringsdepartementet slik at det ikke er mulig å gjenbruke deler av løsningen hos Den norske kirke. Dette betyr at det etter all sannsynlighet blir nødvendig enten å utvikle noe helt nytt, eller å innhente en løsning fra utlandet som tilpasses Den norske kirkes behov. Begge disse alternativene anses som kostbare.

Kirkerådet vil likevel utrede muligheten for elektronisk opptelling videre frem mot av Kirkevalget i 2019. I denne høringssaken foreslås det regler som gir hjemmel til å bruke elektronisk opptelling, dersom utredningen viser at det lar seg gjøre uten altfor store kostnader. Spørsmålet om det vil være aktuelt med elektronisk opptelling må også vurderes ut fra et kost-nytte-perspektiv hvor kostnadene ved tiltaket må ses opp mot nytten. Det er ikke gitt at dette lar seg gjøre innenfor et realistisk kostnadsnivå. Det kan i denne sammenheng nevnes at Svenska kyrkan, som har langt flere ressurser til gjennomføringen av sine kirkevalg, ikke har noen løsning for elektronisk opptelling. Dette ut fra en kost-nytte-vurdering.

6.1.3.3 Forslag om å innføre en ordning med foreløpig opptelling og en endelig opptelling

Ved valg til kommunestyre, fylkesting og Storting er det lovbestemmelser om foreløpig opptelling og endelig opptelling. Også Svenska kyrkan skiller mellom en foreløpig opptelling og endelig opptelling. I gjeldende regler for opptelling ved kirkevalgene benyttes ikke en slik todeling i foreløpig og endelig opptelling, men det er likevel et krav ved alle opptellinger at de skal gjøres minimum to ganger. Det foreslås nå en endring i reglene der foreløpig og endelig opptelling tas inn, men at det gjennomføres i praksis på litt ulik måte ut fra valgformen.

På grunn av at det kan ta tid å få sendt inn stemmesedlene til valgrådet til opptelling av direkte valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, er det i gjeldende regler lagt opp til at opptellingen skal skje innen ti dager fra valgdagen. En mulig ordning her kan være at valgstyrene i menighetene – i de tilfeller det er forholdstallsvalg – får i oppgave å telle opp antallet stemmer hver liste har mottatt i valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet og rapportere dette inn til valgrådet innen kl. 12 på dagen etter valgdagen. Valgrådet vil på bakgrunn av dette kunne foreta et foreløpig valgoppgjør og rapportere et foreløpig resultat av fordelingen av mandater mellom de ulike listene. Det bør også telles over hvor mange av hver stemmeseddel som er rettet og hvor mange som er urettet. Dette gir et visst bilde av hvor stor usikkerhet det er knyttet til den foreløpige opptellingen.

Denne endringen innebærer ikke store forskjeller for valgstyrene, da disse allerede i dag skal telle opp antallet stemmesedler og rapportere inn tallene for å avdekke valgdeltakelsen. Forskjellen blir at de teller opp hver liste for seg i stedet for at de teller listene samlet.

Foreløpig opptelling av menighetsrådsvalg der det er forholdstallsvalg, gjøres på samme måte som foreløpig opptelling ved forholdstallsvalg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Dersom valg gjennomføres som flertallsvalg, må også personstemmer telles to ganger. Dette betyr at det ved menighetsrådsvalgene er nødvendig at personstemmene også telles ved den foreløpige opptellingen. Ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet skal valgstyrene uansett bare telle opp antall stemmesedler, fordelt på rettede og urettede stemmesedler. Dette betyr at valgrådet må telle personstemmene to ganger når endelig opptelling skal gjøres.

6.1.4 Protokollering

6.1.4.1 Gjeldende rett

Gjeldende rett har flere bestemmelser om protokollering og innrapportering. Etter regler for valg av menighetsråd § 2-4 følger det at

Valgstyret fører en valgbok over forhold som angår valget, jf. § 9-10, § 10-3 og § 11-6. Der det i tillegg til valgstyret også er stemmestyre, jf. § 3-3, utarbeider hvert stemmestyre en rapport over det som behandles i anledning valgtinget på hvert enkelt stemmested, jf. § 10-3.

Etter § 9-10 skal en liste over mottatte forhåndsstemmer tas inn i valgboken. Det følger av § 10-3 at valgstyrets leder fører inn i valgboken datoene for kunngjøring om utlegging av manntall og valgting, og alt som behandles og avgjøres på valgtinget. Foregår stemmegivningen på flere steder i soknet, fører stemmestyrets leder det som behandles i anledning valgtinget i en egen rapport. Rapporten tas inn i valgboken.

Videre følger det av § 11-6 at

Resultatet av valget, det samlede antall stemmeberettigede som har avgitt stemme samt andre relevante data om valget, skal innberettes elektronisk på den måten Kirkerådet fastsetter. Utskrift av rapport fra elektronisk verktøy skal tas inn i valgboken, og sendes i kopi til prost.

Valgboken skal tas inn som vedlegg til menighetsrådets møtebok og underskrives av samtlige tilstedeværende medlemmer av menighetsrådet.

Innberetning til bispedømmerådet om valg av menighetsråd skjer gjennom Kirkerådets elektroniske verktøy, jf. første ledd. Valgstyrets leder sørger for at denne innberetningen finner sted i samarbeid med den lokale kirkeadministrasjonen.

Kirkerådet har utarbeidet en valgmodul i Den norske kirkes medlemsregister hvor de aktuelle dataene om valget innberettes elektronisk.

6.1.4.2 Spørsmål om endringer

Det foreslås en ny paragraf som viderefører gjeldende rett på dette området med noen presiseringer:

§ 14-5. Protokollering av valg

- (1) Stemmestyret skal føre protokoll i forbindelse med gjennomføringen av valgtinget.
- (2) Valgstyret skal føre protokoll i forbindelse med forberedelser og gjennomføring av valg. Valgprotokollen skal tas inn som vedlegg til menighetsrådets møtebok og underskrives av samtlige tilstedeværende medlemmer av valgstyret.
- (3) Valgstyret skal innberette elektronisk resultatet av valget, det samlede antall stemmeberettigede som har avgitt stemme samt andre relevante data om valget på den

måten Kirkerådet fastsetter. Valgstyret skal ta utskrift av rapport fra elektronisk verktøy inn i valgboken, og sende kopi til prosten.

(4) Valgrådet i bispedømmet skal føre protokoll i forbindelse med forberedelser og gjennomføring av valg. Bekreftet kopi av valgrådets protokoll ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet sendes Kirkerådet.

Med «andre relevante data om valget» vil blant annet antallet forkastede stemmer og vrakede stemmegivninger inngå.⁴²

6.2 Prøving av valgets gyldighet. Klage

6.2.1 Gjeldende rett

Regler 8. april 2014 nr. 1369 for valg av menighetsråd § 12 regulerer klager i anledning valget av menighetsråd:

§ 12. *Klage over valget*

§ 12-1. Klager i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av valget kan inngis til bispedømmerådet av biskopen og enhver som er stemmeberettiget ved valget.

§ 12-2. Klagen må være fremført muntlig i møte i valgstyret eller skriftlig være kommet inn til lederen i valgstyret innen sju dager etter valgdagen.

Klage over valgoppgjøret må fremmes innen sju dager etter at valgoppgjøret er offentliggjort av menighetsrådet. Lederen sender snarest mulig klagen til bispedømmerådet, sammen med de dokumenter som kan antas å ha betydning for saken.

§ 12-3. Bispedømmerådet kan påby nytt valgoppgjør eller omvalg.

Regler 8. april 2014 nr. 1370 for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 7-1 sjette ledd regulerer klager i anledning valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet:

Klager i anledning av valget og forberedelsen av det samt over valgoppgjøret, kan inngis av biskopen og enhver som er stemmeberettiget ved valget. Klage i anledning valget må være fremmet for valgrådet innen sju dager etter valgets/valgomgangens avslutning. Klage over valgoppgjøret må være fremmet for valgrådet innen sju dager etter at valgresultatet offentliggjøres. Klager sendes Kirkerådet som kan påby nytt valgoppgjør eller omvalg.

Kirkerådet har i sin forvaltningspraksis lagt til grunn at klagebestemmelsene må ses i sammenheng med forvaltningslovens regler om klage og bestemmelsene i valgloven.

6.2.1 Vurdering av behov for endringer

⁴² KIFO anbefalte i evalueringen at det etableres rutiner for å avdekke og rapportere antall vrakede stemmegivninger, se KIFO-evalueringen (2016) side 71. Dette vil bli fulgt opp gjennom rapporteringen av disse dataen.

Ved kirkevalget i 2015 mottok Kirkerådet 32 klager til behandling. I tillegg er Kirkerådet kjent med at bispedømmerådet som klageinstans enkelte steder behandlet klager på menighetsrådsvalget. Kirkerådet har ikke tidligere fått et like stort omfang av klager.

På grunnlag av at det tidligere er noe begrenset forvaltningspraksis knyttet til valgreglens bestemmelser, gir de aktuelle bestemmelsene liten veiledning til hva som skal vektlegges i en klagebehandling. Kirkerådet foreslår å ta inn bestemmelser i valgreglene som bygger på bestemmelsene om klage i valgloven. Dette vil være en regelfesting av Kirkerådets forvaltningspraksis knyttet til klagebehandling ved kirkevalget i 2015.

Kirkerådet foreslår på denne bakgrunn endringer i et nytt kapittel 15 i reglene, se forslag til §§ 15-1, 15-2 og 15-3. Kirkerådet tar også sikte på å utarbeide en mer detaljert veiledning om behandling av klager i valghåndboken for kirkevalget i 2019.

6.3 Nytt valgoppgjør i perioden. Suppleringsvalg

6.3.1 Nytt valgoppgjør i perioden

Kirkerådet gjorde i sitt møte 23. mars 2017 vedtak om en mindre endring i valgreglens bestemmelser om nytt valgoppgjør i perioden i medhold av Kirkerådets myndighet etter regler for valg av menighetsråd § 14-2 og regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 7-2 annet ledd. Bakgrunnen var at de gjeldende reglene kun åpnet for at det kunne påbys nytt valgoppgjør dersom en plass i rådet ble ubesatt etter at varamedlemmene i tilfelle var rykket opp. Siden de aktuelle bestemmelsene nylig er endret, foreslår Kirkerådet ingen endringer om dette.

6.3.2 Suppleringsvalg

6.3.2.1 Gjeldende rett

Bestemmelser om suppleringsvalg ved menighetsrådsvalg er fastsatt i regler for valg av menighetsråd § 13-2. Denne lyder som følger:

Dersom det i valgperioden trer endelig ut av menighetsrådet så mange medlemmer og varamedlemmer at menighetsrådet ikke kan bli vedtaksført og forholdet ikke kan avhjelpes ved nytt valgoppgjør, kan bispedømmerådet samtykke i at det holdes utfyllingsvalg etter nærmere bestemmelser som bispedømmerådet fastsetter.

Tilsvarende gjelder dersom en valgliste ikke har nok personer til å fylle sine mandater.

Bestemmelser om suppleringsvalg ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet er fastsatt i regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 7-1 åttende ledd:

Dersom det i valgperioden trer endelig ut av bispedømmerådet og Kirkemøtet så mange medlemmer og varamedlemmer at bispedømmerådet ikke kan bli vedtaksført og forholdet ikke kan avhjelpes ved nytt valgoppgjør, kan Kirkerådet samtykke i at det

holdes utfyllingsvalg etter nærmere bestemmelser som Kirkerådet fastsetter. Tilsvarende gjelder dersom en valgliste ikke har nok personer til å fylle sine mandater.

6.3.2.2 Forslag til endringer

I dagens regelverk benyttes begrepene utfyllingsvalg og suppleringsvalg om hverandre om samme type valg. Kirkerådet foreslår at en legger til grunn valglovens begrep om suppleringsvalg i utformingen av en ny bestemmelse.

Valgloven har følgende bestemmelse om suppleringsvalg til kommunestyre og fylkesting:

§ 14-2. Nytt (...) suppleringsvalg til fylkestinget eller kommunestyret

(3) Er antallet av vararepresentanter eller av en gruppes vararepresentanter blitt utilstrekkelig, og forholdet ikke kan avhjelpes ved nytt valgoppgjør etter annet ledd, kan vedkommende gruppe selv utpeke den som skal rykke inn på den ledige vararepresentantplassen. Gruppen underretter deretter fylkesvalgstyret eller valgstyret, som velger vedkommende som vararepresentant dersom valgbarhetsvilkårene er oppfylt.

(4) Er kommunestyrevalget holdt som flertallsvalg, utpekes kandidaten til den ledige plassen av kommunestyret. Tredje ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

Denne bestemmelsen skiller seg fra nåværende kirkelige bestemmelse, ved at enten gruppen selv eller organet selv utpeker kandidaten uten et nytt suppleringsvalg. Ved de kirkelige valgene har reglene lagt til rette for at det avholdes et nytt valg midt i valgperioden, hvor medlemmer med kirkelig stemmerett velger de plassene som står ubesatt.

Om man skal endre dagens regler, vil avhenge av en avveining mellom prinsipielle og praktiske hensyn. Bestemmelsen om suppleringsvalg vil antagelig være mest aktuelt for menighetsrådet. For bispedømmerrådet vil ubesatte plasser i praksis fylles gjennom nytt valgoppgjør. På den ene side vil en ordning hvor menighetsrådet selv utpeker kandidater til ledige plasser innebære mindre tidkrevende og omfattende prosesser enn gjennomføringen av et nytt valg. Dette er dessuten i tråd med valglovens bestemmelser. Fra et demokratisk perspektiv kan det imidlertid stilles spørsmålstegn ved at menighetsrådet selv skal kunne utpeke kandidater til ledige plasser. Dette tilsier etter Kirkerådets vurdering at gjeldende bestemmelser ved suppleringsvalg for menighetsråd bør videreføres i regelverket, med noen språklige justeringer. Som utgangspunkt legges det til grunn at bispedømmerrådets nærmere bestemmelser om suppleringsvalget skal følge valgreglenes bestemmelser så langt de passer.

Forslag til bestemmelse for menighetsråd:

Dersom det i valgperioden trer endelig ut av menighetsrådet så mange medlemmer og varamedlemmer at menighetsrådet ikke kan bli vedtaksført og forholdet ikke kan avhjelpes ved nytt valgoppgjør, kan bispedømmerrådet samtykke i at det holdes suppleringsvalg etter nærmere bestemmelser som bispedømmerrådet fastsetter. Tilsvarende gjelder dersom en valgliste ikke har nok personer til å fylle sine mandater.

For bispedømmerådet stiller situasjonen seg litt annerledes, særlig i de bispedømmene hvor det er flere lister. Gjennomføringen av et suppleringsvalg i hele bispedømmet midt i valgperioden vil være svært omfattende og kostnadsfullt. Som nevnt, vil ubesatte plasser i bispedømmerådet i praksis fylles gjennom nytt valgoppgjør. Dersom en valgliste ikke har nok personer til å fylle sine mandater, foreslås det en ny bestemmelse som bygger på valgloven § 14-2 tredje og fjerde ledd:

- (1) Er antallet av vararepresentanter eller av en gruppes vararepresentanter blitt utilstrekkelig, og forholdet ikke kan avhjelpes ved nytt valgoppgjør, kan vedkommende gruppe selv utpeke den som skal rykke inn på den ledige vararepresentantplassen. Gruppen underretter deretter bispedømmerådet, som velger vedkommende som vararepresentant dersom valgbarhetsvilkårene er oppfylt.
- (2) Er valget holdt som flertallsvalg, utpekes kandidaten til den ledige plassen av bispedømmerådet. Tredje ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

6.4 Forskjellige bestemmelser

6.4.1 Oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell

Gjeldende rett

Etter regler for valg av menighetsråd § 11-9 og regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 7-1 fjerde ledd skal stemmesedlene «oppbevares på et trygt sted under sikker forvaring til valgperioden er utløpet».

Forslag til endringer

Valgloven § 15-2 om oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell slår fast at «oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell etter at valget er over, skal skje i henhold til arkivlovens bestemmelser og forskrift gitt i medhold av denne». Etter kirkeloven § 38 første ledd gjelder regler om offentlige organer i arkivlova for den virksomhet som drives av lovbestemte kirkelige organer. For å sikre at reglene er i overensstemmelse med kirkeloven § 38 første ledd, anbefaler Kirkerådet at det fastsettes en ny paragraf etter mønster av valgloven § 15-2. I praksis vil dette langt på vei være en videreføring av gjeldende rett, ettersom de godkjente stemmesedlene også der skal oppbevares til valgperioden er utløpt.

6.4.2 Taushetsplikt

Etter gjeldende rett gjelder forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt ved gjennomføringen av kirkevalg. Kirkerådet ser imidlertid behov for å tydeliggjøre dette i regelverket og foreslår derfor en egen paragraf om taushetsplikt:

§ 17-2. Taushetsplikt

- (1) Forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder tilsvarende ved kirkelige valg.

(2) En person som assisterer en velger ved stemmegivningen og får kjennskap til hvordan vedkommende har stemt, har taushetsplikt om dette.

6.4.3 Spørsmål om valgobservasjon

I sin evalueringsrapport fra kirkevalget i 2015 anbefalte valgrådet i Oslo bispedømme Kirkerådet å vurdere om det bør innføres en ordning med nøytrale valgobservatører ved neste valg.

Norge som stat har internasjonale forpliktelser til å tilrettelegge for valgobservasjon ved valg til Storting eller til kommunestyre og fylkesting, blant annet gjennom sitt medlemskap i FN, Europarådet og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa. Valgloven § 15-10 gir departementet hjemmel til å akkreditere nasjonale og internasjonale valgobservatører fra institusjoner eller organisasjoner til å observere gjennomføringen av valg til Storting eller valg til kommunestyre og fylkesting, og gir kommunene plikt til å ta imot akkrediterte valgobservatører og tilrettelegge for valgobservasjon.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets valghåndbok er målet med valgobservasjon formulert som å vurdere hvorvidt valget og valgprosessen er i samsvar med nasjonal og internasjonal lovgivning og andre universelle prinsipper for demokratiske valg.

Nasjonal og internasjonal lovgivning og universelle prinsipper for demokratiske valg er noe som stater er forpliktet på. Det er ikke like klart – og antageligvis heller ikke enighet om – hvilke prinsipper for demokratiske valg som kan sies å være universelle for en folkekirke eller organisasjon.

Kirkerådet vil understreke at det er viktig at kirken har et valgsystem som er åpent og gjennomskiktig for alle interesserte. Gjennomføring av valg er en viktig demokratisk handling som Kirkerådet ønsker at alle kirkens medlemmer skal ha den største tillit til.

Dersom en går inn for å åpne opp for valgobservatører, reiser det noen spørsmål. Hvem skal har rett til å bli akkreditert som valgobservatør? Hvem kan regnes som nøytrale observatører? Skal det være et krav om medlemskap i Den norske kirke? Spørsmålet om valgobservatører bør også ses i sammenheng med rekruttering av kvalifiserte valgfunksjonærer.

Kirkerådet foreslår ikke å gå inn for en ordning med valgobservatører.

Del 7: Konsekvenser

7.1 Konsekvenser for kjønn og likestilling

Lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) har bestemmelser om kjønnsbalanse i offentlige utvalg, jf. § 13. Fra 1. januar 2017 regnes ikke noen kirkelige organer som offentlige utvalg etter likestillingsloven § 13.⁴³ Kirkemøtet har

⁴³ Forarbeidene presiserer at hva som er et offentlig organ vil følge samme kriterier som i forvaltningsloven, jf. Ot.prp.nr.67 (1980-1981) side 6. Forvaltningsloven § 1 har en definisjon på forvaltningsorganer. I forarbeidene

imidlertid selv vedtatt at det skal arbeides for at ikke noe kjønn er representert med mindre enn 40 prosent i alle råd og utvalg på menighets-, bispedømme- og Kirkerådsplan, jf. sak KM 17/90.

I regler for valg av menighetsråd er gjeldende rett at kandidatlistene «bør ha minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn blant de foreslåtte kandidatene på den enkelte liste». I regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet er gjeldende rett at «begge kjønn skal på kandidatlisten være representert med minst 40 prosent» ved valg av leke medlemmer, mens «begge kjønn skal være representert» på nominasjonslistene ved valg av prestenes representant, representant for lek kirkelig tilsatte, samiske representanter og representant fra Døvekirken.

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 prosent 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 prosent 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 prosent, 38,5 prosent og 38,5 prosent menn. Disse kommer i tillegg til Sør-Hålogaland og Hamar bispedømmer, som fikk gjennomsnitt på henholdsvis 35,5 prosent og 36,8 prosent menn i de valgte menighetsrådene.

Ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet er det krav om at det skal være minst 40 prosent 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 Bjørgvin, 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.

til kirkeloven heter det at «det vil ikke være naturlig generelt å karakterisere de organene som opptrer på vegne av det nye rettssubjektet, som forvaltningsorganer, se forvaltningsloven § 1.», jf. Prop. 55 L (2015–2016) side 58.

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
Bjørgvin	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

7.1.2 Juridisk kjønn

Reglene inneholder bestemmelser om representasjon av begge kjønn. Det skal for disse valgreglene presiseres det at det er det juridiske kjønn som legges til grunn i tråd med lov 17. juni 2016 nr. 46 om endring av juridisk kjønn § 6 første ledd første punktum.

7.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.2.1 Innledning

Da kirkelovens bestemmelser om det kirkelige demokratiet ble endret i 2013, på bakgrunn av demokratireformen i Den norske kirke, viste departementet til at

«De økonomiske og administrative konsekvensene av lovendringene vil i hovedsaken være de samme ved framtidige kirkevalg som ved valgene i 2009 og 2011. Før kirkevalgene i 2009 ble de økonomiske og administrative konsekvensene gjennomgått i St.prp. nr. 39 (2008–2009). Budsjettbehovet for gjennomføring av valgene ble da satt til nær 70 mill. kroner, som Stortinget sluttet seg til. Bevilgningene til kirkevalgene i 2009 ble lagt til grunn for bevilgningene til kirkevalgene i 2011, jf. Prop. 1 S (2010–2011).

De foreslåtte lovendringene tilsier ikke behov for noen ny gjennomgang av de økonomiske og administrative konsekvensene. Det legges til grunn at utgiftene knyttet til gjennomføringen av kirkevalg senere år dekkes innenfor tilsvarende økonomiske rammer som for kirkevalgene i 2009 og 2011» (Prop. 78 L (2012–2013) side 6).

Bevilgningene til kirkevalget i 2015 var totalt kr 81,5 millioner. Kirkerådet legger til grunn at de kirkelige valgene fortsatt vil bli finansiert på om lag det samme nivået. For ordens skyld må det imidlertid presiseres at det er avhengig av et ekstra tilskudd fra Stortinget.

Lokal tilrettelegging

I St.prp. nr. 39 (2008–2009) ble det lagt til grunn at behovet for tilskudd til lokalt nivå var på 27 millioner kroner. Dette skulle dekke alle merutgifter til lokal valgadministrasjon, betaling til valgfunksjonærer, informasjon om valget, valgmateriell m.m. Det er verdt å merke seg at det i denne kostnadsberegningen var tatt med i beregningen en forventning om like mye innsats basert på frivillighet som ved tidligere kirkevalg. Beregningen på 27 millioner kroner var altså tilleggs-kostnader på lokalt nivå i forbindelse med demokratireformen. Det er også verdt å merke seg at det i beregningen ble tatt høyde for at lokale valgstyrever hadde en viss frihet til å fastsette åpningstider for valgting og hvilke stemmesteder som skulle benyttes. Denne friheten ble langt på vei borte da bestemmelsene om menighetsrådsvalg i kirkeloven § 4 ble endret i 2013. Det ble i 2015 satt av 29 millioner kroner til lokal tilrettelegging, med samme føringer for tildelingen som i 2009.

Ved kirkevalget i 2015 var det ca. 15 000 valgfunksjonærer ved det kirkelige valget. Dette viser at gjennomføringen av valget er avhengig av et stort apparat med mange som gjør en stor innsats for at valget avholdes i tråd med regelverket.

Regional tilrettelegging

Regional tilrettelegging var i St.prp. nr. 39 (2008–2009) mindre regulert enn lokalt tilskudd. Det var i proposisjonen bemerket at det allerede var innarbeidet 5 millioner kroner i statsbudsjettet til den regionale og sentrale valgadministrasjonen. I tillegg var det budsjettert med 15 millioner kroner til nasjonal og regional tilrettelegging (informasjon, opplæring m.v.). Det var ikke fastsatt noe fordeling mellom regionalt og nasjonalt nivå, og det ble bemerket at budsjetterte beløp her til en viss grad kunne fordeles mellom formålene.

I 2015 ble det utbetalt 7,6 millioner kroner til bispedømmene. Innenfor dette beløpet var det beregnet støtte til opplæring i forkant av valget, opptelling og kursing av nye menighetsråd i etterkant av valget. Dette i tillegg til at det fra 2009 ble innarbeidet et halvt årsverk i hvert bispedømme i forbindelse med demokratireformen.

Sentral tilrettelegging

Som nevnt i forrige avsnitt var det ikke gjort klare skiller mellom tilskudd til regionale og sentralt nivå i St.prp. nr. 39 (2008–2009). I tillegg til de nevnte 15 millioner til nasjonal og regional tilrettelegging og årsverkene til sentral og regional valgadministrasjon, var det også satt av 23 millioner kroner til valgkort og informasjon til alle stemmeberettigede.

I 2015 ble det brukt 17,2 millioner kroner til valgkortutsendingen, 8,7 millioner til kommunikasjonsutgifter og ellers ca. 4 millioner i sentral tilrettelegging. En utgiftstype som i liten grad ble omtalt i St.prp. nr. 39 (2008–2009), er IKT-utvikling i forbindelse med valgene. I forbindelse med kirkevalget i 2015 var det også behov for omfattende utvikling knyttet til medlemsregisteret og valgmodulen for å kunne gjennomføre valget.

7.2.2 Tilskuddsordninger

Dersom det etableres en tilskuddsordning for støtte til nomineringsgrupper mv., vil midlene måtte tas fra det særskilte tilskuddet til de kirkelige valg. Avhengig av Kirkerådets budsjettbeslutning, vil midlene til tilskuddsordningen antageligvis tas fra det som ved de senere valg har utgjort en sentral kommunikasjonspost på kirkevalgbudsjettet.

Det vil også medføre et behov tilskuddsforvaltning knyttet til ordningen. Det innebærer blant annet å se til at tilskuddsmottakerne kvalifiserer til vilkårene for å motta støtte, utbetaling, oppfølging og kontroll med anvendelsen av midlene. Også dette vil måtte dekkes innenfor de økonomiske rammer som er satt for kirkevalget, enten tilskuddsforvaltningen administreres av Kirkerådet eller også av bispedømmerådene.

7.2.3 Valgmanntall og medlemsregister (valgmodul)

Flere av de endringer som nå er foreslått utredet, vil kreve videreutvikling av it-verktøyet Den norske kirkes medlemsregister (inkludert «valgmodulen»). I del 4.4.4 og 6.3.1.2 er det gjort rede for et par større mulige prosjekter (stemming over internett og elektronisk opptelling av stemmesedler). I del 3.2.2 er det gjort rede for mulige konsekvenser knyttet til endringer i manntallsordning. Kirkerådet vil gjøre oppmerksom på at også mindre justeringer i reglene kan kreve endringer i it-systemene. Eksempler her kan være endringer i ordningen med supplerende nominasjon, endringer knyttet til hvilke opplysninger det bes om ved rapportering av valgene, en innføring av ordning med foreløpig opptelling samt regelendringer som krever endringer på utformingen av stemmesedlene. Det er vanskelig på forhånd å estimere slike kostnader. Noen endringer kan være enkle å implementere, mens andre endringer kan kreve mer utvikling.

7.2.4 Valgkort – elektronisk valgkort

Produksjon og utsendelse av valgkort medfører noen av de største enkeltstående utgiftene knyttet til gjennomføring av kirkevalgene. Ved Kirkevalget 2015 kostet opptrykk av valgkortene ca. 3 millioner kroner, mens utsending av kortene kostet ca. 14 millioner kroner. Den digitale virkeligheten er i stadig utvikling. Tatt i betraktning hvilke kostnadsrammer det her er snakk om, er det nødvendig ved hvert valg å gjøre en ny vurdering av hvorvidt det skal sendes ut fysiske valgkort. Samtidig er det viktig å understreke at valgkort ved alle de tre siste kirkevalgene har blitt trukket frem som den viktigste enkeltstående informasjonskanalen for kirkevalget.⁴⁴ Dette må veie tungt i en vurdering av hvorvidt man skal gå over til elektronisk utsendelse av valgkort.

En stor utfordringen når det gjelder vurdering av overgang til elektronisk valgkort, er at det er mange usikre faktorer. For det første er det usikkert hvor mye det er mulig å spare. Skal valgkort sendes ut elektronisk, er det elektronisk postkasse som er det aktuelle alternativet. Hva som blir den faktiske kostnaden avhenger av hvor mange som har reservert seg fra å benytte digital postkasse når vi kommer frem til sommeren 2019. Disse må få valgkortene utskrevet, konvoluttert og sendt som papirpost.

⁴⁴ KIFO-evalueringen 2015 side 64.

En av fordelene med digital distribusjon er at man i større grad er sikret at forsendelsen kommer frem til mottaker. Samtidig har man ingen erfaringsgrunnlag knyttet til hvorvidt et digitalt valgkort har samme effekten som et valgkort utsendt på papir. Kirkerådet er kjent med at Valgdirektoratet har gjort en utredning knyttet til bruk av digitalt valgkort. Denne er foreløpig ikke offentliggjort. Denne utredningen kan få stor betydning for Kirkerådets videre vurdering av spørsmålet.

7.2.4 Særlig om valgopplæring

På bakgrunn av erfaringene med kirkevalget i 2015, ser Kirkerådet behov for å styrke valgopplæringen ved kirkevalget i 2019 for å sikre at valgfunksjonærene kan de nye rutinene for gjennomføring av kirkevalget. Det vil blant annet bli fokusert på gjennomføring av hemmelige valg og hindring av valgagitasjon i valglokalet. En styrking av valgopplæringen vil utløse økonomiske konsekvenser.