



Referanser: KM 12/12

Saksdokumenter:

KR 34.1/12 Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet av 11.09.2012

## Høringsnotat - forslag til endringer i kirkeloven og i valgordning for de kirkelige valg (demokratireformen)

### Sammendrag

Stortinget vedtok 21.mai 2012 grunnlovsendringene som var foreslått som ledd i kirkeforliket av 10.april 2008. Samme dag behandlet Stortinget de endringene i kirkeloven som fulgte av grunnlovsendringene. Med dette var hovedelementene i kirkeforliket gjennomført. Ett punkt gjensto i gjennomføringen av forliket, nemlig å behandle spørsmålet om nye valgordninger for Den norske kirke. Stortinget gjorde derfor et anmodningsvedtak hvor Stortinget ba regjeringen «på bakgrunn av Den norske kirkes behandling av forslag til valgordning, komme tilbake til Stortinget med egen sak om ny valgordning for Den norske kirke i løpet av våren 2013».

Denne saken er et ledd i Den norske kirkes behandling av forslag til valgordning. De første skritt ble tatt av Kirkemøtet 2012 under behandlingen av evalueringen av demokratireformen (sak KM 12/12). Det har siden vært sonderinger mellom Kirkerådet og departementet om aktuelle forslag til endringer i valgordningene. I brev av 11.09.2012 ber departementet Kirkerådet forestå en høring på aktuelle forslag til lovendringer.

Saken er avgrenset til de endringer som anses nødvendige som direkte oppfølging av demokratireformen, i denne omgang de overordnede endringene i valgordning med eventuelle lovendringer. Forslag til de konkrete regelendringer foran valget i 2015 som følger av dette og eventuelle andre forslag til justeringer av valgreglene tas det sikte på å legge fram for Kirkemøtet i 2014.

Tematisk er derfor fokus på *økt bruk av direkte valg, samtidighet med offentlige valg og etablering av reelle valgmuligheter*. Det er særlig lagt vekt på å finne en valgordning for valg til bispedømmerråd og Kirkemøte som er enklere for velgeren. Det foreslås at valget gjennomføres som flertallsvalg med kandidatliste som er prioritert av nominasjonskomiteen, og med samme opptellingsmåte som ble benyttet ved menighetsrådsvalget i 2011. I denne sammenheng foreslås det også endringer i nominasjonsprosedyren, ved at det først stilles opp et foreløpig forslag til kandidatliste som sendes på høring til menighetsrådene før endelig kandidatliste settes opp. Ny

valgordning og ordning for nominasjon kan kombineres med videreføring av ordningen med supplerende nominasjon.

Det foreslås at Kirkerådet sender departementets foreløpige forslag til lovendringer og forslag til overordnede endringer i valgordningen på høring til bispedømmerådene med høringsfrist 20.november 2012. Forslagene til lovendring berører kirkeloven §§ 23 og 24.

Stortingets anmodningsvedtak fører til tidsmessige og prosedyremessige utfordringer. Etter kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a skal Kirkemøtet høres i «saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område». Det vil ikke være mulig for departementet å legge fram en sak for Stortinget våren 2013 etter å ha hørt Kirkemøtet. En evt. lovsak må legges fram av departementet innen utgangen av mars 2013, mens Kirkemøtet er berammet til 11.-16. april. Kirkemøtet i 2012 forutsatte at Kirkemøtet får lovforslag til uttalelse før endelig behandling av saken i Stortinget. Det er prinsipielt sett lite heldig at den normale prosedyre etter kirkeloven ikke kan ivaretas fullt ut ved denne første endringen i kirkeloven etter grunnlovsendringene i mai 2012. Samtidig ser Kirkerådet at det ikke er mulig å oppfylle kirkeforlikets forutsetninger innenfor avtaleperioden hvis normal prosedyre skal følges. I samråd med departementet har Kirkerådet kommet fram til et forslag til prosedyre som så langt som mulig i denne situasjonen involverer Kirkemøtets medlemmer i forberedelsen av saken.

## **Forslag til vedtak**

1. Kirkerådet sender det framlagte høringsnotatet med de endringer som framkom i møtet til bispedømmerådene til høring med høringsfrist 20. november 2012. Saksdokumentets bakgrunnsdel ledsager høringsnotatet.
2. Kirkerådet ber om å få sammendrag av høringen og et første utkast til forslag til endringer i valgordningen med eventuelle lovendringer til behandling på sitt møte i desember. På grunnlag av Kirkerådets behandling i desember utarbeides forslag til endringer i valgordningen som legges fram for Kirkemøtet 2013.
3. Forslag til eventuelle endringer i kirkelovens bestemmelser om de kirkelige valg oversendes departementet etter Kirkemøtets desembermøte, som innspill til forberedelse av de nødvendige lovendringer.
4. Kirkerådet har drøftet problemstillingen knyttet til at det ikke er tidsmessig mulig å forelegge departementets forslag til lovendringer for det ordinære Kirkemøtet før proposisjonen til Stortinget utarbeides. Dette fører til at forutsetningen i kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a, ikke fullt ut kan ivaretas i dette tilfellet. Det er prinsipielt sett lite heldig at dette inntreffer ved den første endring av kirkeloven etter grunnlovsendringene av 21. mai 2012. Samtidig ser Kirkerådet at det ikke er mulig å oppfylle kirkeforlikets forutsetninger innenfor avtaleperioden hvis normal prosedyre skal følges. Kirkerådet forutsetter at de lovforberedende myndigheter tar tilbørlig hensyn til de særegne omstendighetene i saken.

# Saksorientering

## 1. Bakgrunn

### 1.1 Gjennomføring av Kirkeforliket

Kirkeforliket av 10. april 2008 mellom de syv politiske partiene som var representert på Stortinget ledet fram til grunnlovsendringer vedrørende statskirkeordningen av 21. mai 2012. Samtidig vedtok Stortinget ved endring i kirkeloven å overføre myndigheten til å tilsette biskoper og proster til kirkelige organer, henholdsvis Kirkerådet og bispedømmerådene. Forut for grunnlovsendringene gjennomførte Den norske kirke en demokratireform. Gjennomføring av demokratireformen var i Kirkeforliket satt som et premiss for overføringen av tilsettingsmyndighet for biskoper og proster, og for grunnlovsendringene. Demokratireformen ble gjennomført i årene 2008-2011. Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) har i samarbeid med Menighetsfakultetet og Institutt for samfunnsforskning evaluert reformen. KIFOs sluttrapport forelå 31.12.2011. Kirkemøtet 2012 behandlet evalueringen av demokratireformen (sak KM 12/12).

#### Stortingets vedtak 21. mai 2012

I gjennomføringen av kirkeforliket gjenstår fortsatt ett punkt: at «...Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og Bispedømmeråd». Det var lenge uklart hva denne setningen skulle bety. Dette er nå politisk avklart med Stortingets vedtak til endringer i kirkeloven av 21. mai 2012, romertall II:

Stortinget ber regjeringen, på bakgrunn av Den norske kirkes behandling av forslag til valgordning, komme tilbake til Stortinget med egen sak om ny valgordning for Den norske kirke i løpet av våren 2013.

#### Departementets vurdering i Prop. 71. L

Departementet vurderte situasjonen slik i Prop. 71 L (av 16. mars 2012) kap 3.10 (s.22):

Det er, etter departementets vurdering, behov for å foreta endringer i reglene for kirkevalg, ikke minst når det gjelder måten valget av bispedømmerådsmedlemmer og Kirkemøtet gjennomføres på. Ordningen med preferansevalg har ikke fungert godt nok. Den ledet blant annet til at for mange stemmer måtte forkastes, og den ga i praksis ikke velgerne den tilsiktede innflytelsen. Departementet vil sammen med kirkelige organer arbeide videre med utformingen av valgreglene. Siktemålet med dette arbeidet vil være å legge bedre til rette for at velgerne får reelle valgmuligheter. Eventuelle forslag til lovbestemmelser om kirkevalg vil bli fremmet før neste kirkevalg skal avholdes i 2015.

Departementet peker på to forhold som indikerer at ordningen med preferansevalg ikke har fungert godt nok: Mange stemmer måtte forkastes, og velgerne fikk i praksis ikke den tilsiktede innflytelsen. Departementet knytter dette til demokratireformens forutsetning om å «etablere reelle valgmuligheter», og signaliserer at de i samarbeid med kirkelige

organer vil arbeide videre med utformingen av valgreglene med sikte på en bedre tilrettelegging av dette. I hvilken grad dette vil innebære forslag om lovendringer, har departementet ikke konkludert om.

#### Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling

I innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite (Innst. 233 S (2011-2012)) inngår en vurdering av om demokratireformen anses tilfredsstillende gjennomført.

Komiteen vil vise til at Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) har foretatt en evaluering av kirkevalgene i 2009 og 2011. Rapporten konkluderer bl.a. med at kirkevalgene er gjennomført samtidig med og i de fleste valgkretser på samme sted som de offentlige valgene. Valgdeltakelsen ved menighetsrådsvalgene har økt fra 3-4 prosent før demokratireformen til ca. 13 prosent i 2011. Undersøkelsen viser også at det trolig er mobilisert en bredere gruppe av kirkemedlemmer ved valgene i 2009 og 2011, noe som tyder på at flere enn tidligere har vært bevisste på at det var valg til menighetsråd og bispedømmeråd.

Komiteen har merket seg at flere ikke forsto valgordningen ved bispedømmerådsvalgene, noe som førte til at 10 prosent av stemmene ble forkastet. Dette kan tyde på at informasjonen om valget ikke var god nok.

Komiteen mener likevel demokratireformen samlet sett er tilfredsstillende fulgt opp fra Kirkens side i henhold til kriteriene slik de er formulert i kirkeforliket.

Komiteen forutsetter at regjeringen på bakgrunn av Kirkens behandling av forslag til valgordning kommer tilbake til Stortinget med egen sak om ny valgordning for Den norske kirke i løpet av våren 2013.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i likhet med regjeringen rettet søkelyset på de mange forkastede stemmene og på valgordningen ved bispedømmerådsvalget. Komiteen forutsatte at regjeringen på bakgrunn av Kirkens behandling ville komme tilbake til Stortinget med egen sak om ny valgordning for Den norske kirke, men reflekterte det ikke inn i sitt forslag til vedtak.

#### Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens innstilling

Stortingets anmodningsvedtak 21. mai kom på bakgrunn av Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens innstilling (Innst. 292 L (2011-2012)).

#### **Demokratireform og valgordning**

*Komiteen* merker seg at deltagelsen ved valg til menighetsråd har hatt en markant økning fra en historisk deltagelse på 3-4 pst. til dagens deltagelse på omkring 13,5 pst. Det er også et stort fremskritt at det er etablert en ordning for valg til bispedømmeråd med en oppslutning på 10,6 pst. *Komiteen* mener det ligger til rette for at denne positive utviklingen kan fortsette, men dette forutsetter at kirken lykkes i det videre utviklingsarbeidet omkring valgene. *Komiteen* viser til at evalueringen av kirkevalget i 2011 peker på antall forkastede stemmer ved valg til bispedømmeråd som en stor utfordring. Også utfordringer omkring utarbeidelse

av lister til begge valgene som gir reelle valgmuligheter, like muligheter for kandidatene og ordning for å etablere listene, må løses bedre enn i dag. *Komiteen* mener likevel at demokratireformen så langt er tilfredsstillende fulgt opp av kirken.

*Komiteen* vil anerkjenne det arbeidet Den norske kirke gjør for å finne nye valgordninger og at kirken selv klart uttrykker et ønske om å finne frem til velfungerende demokratiske løsninger både når det gjelder valg og når det gjelder avgjørelser som skal tas i de kirkelige organer. *Komiteen* mener det er viktig at kirkens medlemmer oppfatter at det i større grad enn tidligere etableres ordninger som gir reelle valgmuligheter ved valg til de kirkelige organer. Det er også viktig at kirken oppfattes som en åpen organisasjon som gir medlemmene anledning til å uttrykke sine meninger gjennom demokratiske prosesser overfor de styrende organer. *Komiteen* vil peke på at valgdeltagelse ikke er et punkt kirkeforliket har satt som kriterium for gjennomføring av reformen.

*Komiteen* ser det som utfordrende for Stortinget å ta stilling til fremtidig valgordning for Den norske kirke nå. Den norske kirke har varslet at den vil utarbeide nye forslag til løsninger på de utfordringer som er påpekt, og *komiteen* ser det som avgjørende at kirken får mulighet til å komme med forslag til ny valgordning. *Komiteen* ber om at regjeringen utarbeider forslag til endringer i loven som legges frem for Stortinget. *Komiteen* ber videre om at regjeringen holder tett kontakt med kirkelige organer og forlikspartnerne i dette arbeidet for å komme frem til den valgordning som skal legges til grunn for fremtidige valg, jf. Innst. 233 S (2011-2012) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om de grunnlovsendringer som ligger til grunn for denne saken. *Komiteen* foreslår på bakgrunn av dette:

«Stortinget ber regjeringen, på bakgrunn av Den norske kirkes behandling av forslag til valgordning, komme tilbake til Stortinget med egen sak om ny valgordning for Den norske kirke i løpet av våren 2013.»

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen peker i likhet med regjeringen og kontroll- og konstitusjonskomiteen på antall forkastede stemmer ved bispedømmerråds- og Kirkemøtevalget som et problem. I tillegg løfter komiteen fram utfordringer knyttet til utarbeidelse av lister til begge valgene som gir reelle valgmuligheter, like muligheter for kandidatene og ordning for å etablere listene. Komiteen kom som følge av dette med forslag til anmodningsvedtak. Dette ble vedtatt av Stortinget 21. mai 2012.

Valgordning og valgregler for Den norske kirke: Stortingets og Kirkemøtets rolle

I dag er reglene for valg i Den norske kirke forankret i kirkeloven, mens de konkrete valgreglene fastsettes av Kirkemøtet. Fram til 1981 ble de nærmere valgreglene fastsatt i rundskriv fra departementet. Etter endring av kirkeloven i 1984 ble myndigheten til å fastsette nærmere valgregler gitt til Kirkemøtet.

Kirkerådet forutsetter at kirkeforlikets passus om at «Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og Bispedømmerråd» ikke medfører noen endring i forhold til

dette. Kirkerådet legger til grunn at kirkeforliket ikke skal forstås dithen at Stortinget etter avviklingen av Kongens særskilte kirkestyre, skal gi mer detaljerte regler om kirkelige valg enn hittil, men at lovreglene om kirkelige valg gitt av Stortinget skal ligge på samme overordnede nivå som tidligere.

Kirkerådet forutsetter som følge av dette at de regler Stortingets skal ha seg forelagt er regler på samme nivå som de valgreglene som i dag finnes i kirkeloven, d.v.s. regler på helt overordnet nivå. Det er i dag Kirkemøtet som fastsetter de nærmere valgreglene, jf. Kirkeloven §§ 6 første ledd, 12 fjerde ledd, 23 annet ledd og 25 fjerde ledd.

Kirkerådet forutsetter at det innenfor rammen av kirkeforliket er tale om revisjon av någjeldende valgordning ut fra dagens kirkelige struktur. Kirkerådet finner derfor ikke grunn til å drøfte mulige endringer i valgordningen som vil kunne bli aktuelle i samband med utviklingen framtidig kirkeordning etter 2013.

## **1.2 Kirkemøtet 2012**

Kirkemøtet drøftet evalueringen av demokratireformen (sak KM 12/12) og gjorde følgende vedtak:

1. Demokratireforma har styrka dei kyrkjelege organa sin demokratiske legitimitet og forankring hjå medlemmene, og ført til større deltaking og auka breidde i det kyrkjelege demokratiet. Kyrkjemøtet meiner difor at demokratireforma samla sett er tilfredsstillande følgt opp. Kyrkjemøtet meiner det er viktig å bygge vidare på erfaringane frå demokratireforma i den vidare utviklinga av kyrkja sine demokratiske ordningar. Brei demokratisk deltaking er eit viktig kjenneteikn på ei velfungerande folkekyrkje.
2. Kyrkjemøtet vil understreke at gjennomføring av kyrkjeval som i 2009 og 2011 krev løyvingar på minst same nivå. Dette inneber mellom anna kostnader til valkort og andre kommunikasjonstiltak, samt kostnader knytt til gjennomføring av kyrkjelege val samstundes med og i umiddelbar nærleik til dei politiske vala.
3. Kyrkjemøtet viser til tidlegare kyrkjemøtevedtak om at det er kyrkja sine organ som bør definere innhaldet i ei framtidig valordning (sak KM 8/07, pkt.1.1.2). Kyrkjemøtet ser at det innanfor ramma av kyrkjeforliket av 2008 kan vere trong for å justere kyrkjelova sine reglar om samansetjing og val av bispedømmeråd og Kyrkjemøte. Kyrkjemøtet føreset at eventuelle framlegg til endringar i kyrkjelova blir utarbeidd i samarbeid med kyrkja sine organ. Ein føreset vidare at Kyrkjemøtet får lovframlegg til uttale før endeleg handsaming i Stortinget.
4. Kyrkjemøtet bed Kyrkjerådet om å utarbeide framlegg til reviderte valreglar før neste kyrkjeval i 2015. Dette må leggjast fram for Kyrkjemøtet seinast i 2014. Det er særskilt viktig å etablere ei betre ordning for val til bispedømmeråd og Kyrkjemøte. Ordninga med preferanseval har ikkje fungert tilfredsstillande. Valordninga må vere enklare for veljaren og gje veljaren reelle valalternativ.

5. Kyrkjemøtet bed Kyrkjerådet om å arbeide vidare med planar og system for kommunikasjon kring kyrkjevala. Kyrkjemøtet vil framheve at valkortet, ei personleg utsending til alle røysteføre kyrkjemedlemmer, har vist seg som eit effektivt og målretta kommunikasjonstiltak. Kyrkjemøtet meiner det er rom for forbetringar særleg når det gjeld tiltak for å gjere kandidatane kjende for veljarane, og for kunngjering av valresultatet snarast råd.
6. Kyrkjemøtet bed Kyrkjerådet i samarbeid med Samisk kyrkjeråd om å utarbeide framlegg til ei betre ordning ved val på samiske representantar til bispedømmeråd og Kyrkjemøtet. Kyrkjerådet og Samisk kyrkjeråd vert óg bedne om å følge opp Strategiplan for samisk kyrkjeliv når det gjeld samiskkyrkjeleg demokrati (pkt. 5. 17).

Kirkemøtet er opptatt av at det skal bygges vidare på erfaringene fra demokratireformen i den vidare utviklingen av kirkens valgordningar (pkt. 1). Kirkemøtet understreker at gjennomføring av valg på samme nivå som under demokratireformen krever økonomi på tilsvarende nivå (pkt. 2). Kirkemøtet er opptatt av ansvarsforhold og prosedurale spørsmål (pkt. 3). Når det gjelder behovet for endringer i valgordningen, framhever Kirkemøtet som særskilt viktig at det etableres en bedre ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøte. Det slås fast at ordningen med preferansevalg ikke har fungert tilfredsstillende. Valgordningen må være enklere for velgeren og gi velgeren reelle valgalternativer (pkt. 4). Kirkemøtet omtaler også andre forbedringspunkter som vil bli tatt opp i andre sammenhenger senere (pkt. 5 og 6).

I komitémerknadene utdypes og konkretiseres Kirkemøtets vurderinger ytterligere. Når det gjelder forbedringer av valgordningen ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet, viser komiteen til de positive erfaringene med endrede opptellingsregler ved valg av menighetsråd. Komiteen mener elementer fra ordningen ved valg av menighetsråd kan vurderes også ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

### **1.3 Oppsummering: Behov for lovendringer og endringer i valgordningen som oppfølging av demokratireformen**

Det er behov for endringer i valgordningen, særlig ordningen for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet i forhold til det som har vært utprøvd under demokratireformen. Det er nødvendig å finne fram til en ordning som fungerer bedre enn preferansevalgordningen. For å legge bedre til rette for reelle valgmuligheter for velgerne er det også nødvendig å se på sider ved nominasjonsordningen ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Når det gjelder menighetsrådsvalget, er valgordningene og nominasjonsordningene i utgangspunktet gode nok, men det er en utfordring å rekruttere tilstrekkelig mange kandidater på listene til at velgerne får reelle valgmuligheter. Kirkerådet mener med ett mulig unntak (se 2.3.3) at det ikke er grunnlag for å foreslå ytterligere endringer i ordningen for valg av menighetsråd nå. Her dreier det seg mer om rekrutteringsarbeid og informasjonsarbeid i nominasjonsfasen og i forbindelse med valgene.



Saken er avgrenset til de endringer som anses nødvendige som direkte oppfølging av demokratireformen, i denne omgang de overordnede endringene i valgordning med eventuelle lovendringer. Forslag til de konkrete regelendringer foran valget i 2015 som følger av dette og eventuelle andre forslag til justeringer av valgreglene tas det sikte på å legge fram for Kirkemøtet i 2014.

I høringsnotatet (del 2) gjennomgås de ulike endringsbehovene når det gjelder valgordning og endringer i kirkeloven.

Det foreslås ikke endringer i forsøkshjemlene i kirkeloven § 5 fjerde ledd og § 24 syvende ledd i denne omgang. Det betyr at det fortsatt kan gjøres forsøk med stemmerettsalder 15 år, med sammenslåtte menighetsråd og med valg på halve menighetsrådet annet hvert år. Disse forsøkene er etter sekretariatets oppfatning ikke tilstrekkelig evaluert til at det kan tas endelig stilling til om ordningene skal videreføres på permanent basis eller avvikles. Disse forsøkene ble igangsatt før demokratireformen. Eventuelle permanente endringer i disse spørsmål følger dermed ikke direkte av demokratireformen.

#### **1.4 Departementets brev av 11. september 2012**

I brev av 11. september 2012 (vedlagt saksorienteringen) følger Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opp Stortingets anmodningsvedtak. Departementet viser til kirkeforliket av 2008, til Prop. 71 L (2011-2012), til Storkomiteens Innst. 292 L (2011-2012), og til Stortingets anmodningsvedtak av 21. mai 2012 (se pkt.1.1 ovenfor). Departementet viser videre til at de er kjent med at Kirkerådet forbereder en sak om valgordning for Kirkemøtet 2013. I brevet redegjøres for de forslag til endringer i kirkeloven som departementet anser nødvendige i den avsluttende oppfølgingen av kirkeforliket.

Departementet sikter (...) mot å legge en sak fram for Stortinget som orienterer om de forslagene til endringer i regelverket som legges fram for Kirkemøtet, og som dessuten omtaler de forslagene til endringer i kirkeloven som er aktuelle i forbindelse med dette.

Departementet anmoder Kirkerådet om å gjennomføre en felles og samlet høring blant de kirkelige instansene om saken, både det som angår lovendringer og det som angår øvrige endringer i valgordningen. Departementet ber om

...at en redegjørelse for gjennomføringen av høringen, en sammenfatning av høringssvarene og Kirkerådets egen vurdering oversendes departementet innen 15. desember 2012. Departementet vil selv forestå en høring blant departementer, andre offentlige instanser, tros- og livssynssamfunn etc.

Kirkerådet følger med denne saken opp departementets anmodning.

Departementet legger til grunn at denne regelrevisjonen, som den siste innenfor kirkeforlikets ramme, «forutsettes begrenset til å omfatte nødvendige justeringer i gjeldende lov- og regelverk». Departementets forståelse av sakens avgrensning samsvarer med Kirkerådets forståelse.

Departementet har kretset inn hvilke nødvendige justeringer i valgordning og lovregler det er tale om, og har formulert forslag til ulike endringer i kirkeloven i samsvar med dette. Disse forslagene omtales av departementet som «skisser for å tydeliggjøre anliggender departementet ønsker å høre de kirkelige organenes syn på». Departementet presiserer at de enkelte paragrafene ikke er ferdig utformet. Departementets brev har dermed ikke karakter av å være et ferdig utformet høringsnotat, men departementet anmoder likevel Kirkerådet om å forestå en høring av kirkelige instanser på grunnlag av brevet og dets skissemessige forslag. Det redegjøres i 1.5. nedenfor for de prosedyremessige problemstillingene denne saken reiser, sett fra Kirkerådets synsvinkel.

Innholdsmessig grupperer departementets forslag seg i to grupper:  
Endringer som følge av overgangen fra forsøk til varig ordning, og spørsmålet om lovfesting av kirkevalg samme tid og sted som offentlige valg.

Endringer som følge av overgangen fra forsøk til varig ordning i kirkeloven § 23 bokstav d:

- endret sammensetning av bispedømmerådene (utvides fra fire til syv leke medlemmer)
- innføring av direkte valg eller kombinasjon av direkte og indirekte valg («Minimum fire av medlemmene velges av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer (direkte valg)»)

I tillegg foreslår departementet å lovfeste at valgformen skal være flertalls- eller forholdstallsvalg. «Departementet legger til grunn at det er bred enighet om at preferansevalgordningen ikke fungerte tilfredsstillende», og viser videre til at behov for forenkling kan tilsi mest mulig likeartede regler for menighetsrådsvalg og bispedømmerådsvalg.

Slike endringer i sammensetningen av bispedømmerådene vil ha konsekvenser for sammensetningen av Kirkemøtet. Departementet ber høringsinstansene vurdere behovet for at Kirkemøtet også skal ha medlemmer som ikke er valgt inn i bispedømmerådene (i dag: Leder i Samisk kirkeråd).

Departementet konkluderer: «De særskilte bestemmelsene i kirkeloven som ga Kirkemøtet myndighet til å fastsette de endringene man ønsket å prøve ut i demokratireformen kan etter dette oppheves.» Dette gjelder kirkeloven § 24 åttende ledd.

Derimot foreslår departementet å la forsøkshjemmelen i kirkeloven § 24 sjuende ledd bli stående, slik at det fortsatt kan gjøres forsøk vedrørende stemmerettsalder, valgperiode og direkte valg til kirkelig fellesråd.

For det andre foreslår departementet å lovregulere praksisen med å avvikle kirkelige valg til samme tid og sted som offentlige valg. Departementet viser til at dette ikke bare

berører de kirkelige organene, men «i noen grad vil forplikte de allmenne, lokale valgmyndighetene til å tilrettelegge for samarbeid som måtte være nødvendig», og at lovregulering kan bidra til «et trygt grunnlag for at en slik praksis kan opprettholdes også i framtida». Departementet ber om at høringsinstansene tar stilling til et forslag til ny overskrift og nytt femte ledd i kirkeloven § 4.

Departementets konkrete forslag er tatt inn i Kirkerådets høringsnotat (pkt. 2).

Om *økonomiske og administrative konsekvenser* skriver departementet avslutningsvis:

De omtalte lovforslagene til nye valgeregler, som med noen justeringer viderefører det opplegget for de kirkelige valgene som er blitt prøvet ut gjennom demokratireformen, har økonomiske og administrative konsekvenser som langt på vei samsvarer med det som departementet har gjennomgått og beskrevet i St.prp. nr. 39 (2008–2009) *Om endringer i statsbudsjettet for 2009 under Kultur- og kirke departementet (demokratireformen i Den norske kirke)*.

Departementets brev kommer på bakgrunn av flere møter mellom departementet og Kirkerådets sekretariat.

## 1.5 Prosessutfordringer

Etter kirkeforlikets ordlyd skulle en tilfredsstillende demokratireform, inklusive Stortingets vedtak om endelig valgordning, være gjennomført før grunnlovsendringene og lovendringene. Evalueringsrapporten fra demokratireformen forelå 31.12.2011. Det var ikke mulig å utrede og behandle de nødvendige forslagene til endring i valgordningen før fristen for å vedta grunnlovsendringer i inneværende stortingsperiode. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen så det derfor som «utfordrende for Stortinget å ta stilling til fremtidig valgordning for Den norske kirke nå». Komiteen viste til at «Den norske kirke har varslet at den vil utarbeide nye forslag til løsninger på de utfordringer som er påpekt, og komiteen ser det som avgjørende at kirken får mulighet til å komme med forslag til ny valgordning» (Innst. 292 L). Dette ledet til anmodningsforslaget om å be regjeringen legge fram en egen sak om ny valgordning for Den norske kirke i løpet av våren 2013.

Det byr på tidsmessige og prosedyremessige utfordringer å få lagt fram en slik sak våren 2013, særlig hvis saken innbefatter lovforslag. Etter kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a, gir Kirkemøtet «uttalelse i saker om viktige endringer i lover på det kirkelige område». Siden lovendringene vil være de første endringer i kirkeloven etter grunnlovsendringen i 2012 og vil kunne berøre forholdet mellom hva som skal reguleres av Stortinget og hva som skal reguleres av Kirkemøtet, anser Kirkerådet at dette er «viktige endringer» etter kirkelovens bestemmelse. Kirkemøtet 2013 finner sted 11.-16. april. Kirkemøtet 2012 forutsatte at «eventuelle framlegg til endringer i kyrkjelova blir utarbeidd i samarbeid med kyrkja sine organ». Kirkemøtet forutsatte også at Kirkemøtet får lovforslag til uttalelse før endelig behandling i Stortinget. Demokratireformens formål har bl.a. vært å styrke de kirkelige demokratiske organenes legitimitet. Kirkerådet vil i den sammenheng understreke betydningen av at endringer som berører oppbygningen av det kirkelige

demokratiet, blir til etter gode demokratiske prosesser. Det er derfor prinsipielt sett lite heldig at den normale prosedyre etter kirkeloven ikke fullt ut kan ivaretas ved denne lovendringen. Samtidig ser Kirkerådet at det ikke er mulig å oppfylle kirkeforlikets forutsetninger innenfor avtaleperioden hvis normal prosedyre skal følges.

En lovproposisjon til Stortinget må vanligvis være lagt fram innen utgangen av mars hvis den skal behandles i vårsesjonen. Skal forslagene til endringer i valgordningen behandles av Stortinget innenfor rammen av kirkeforliket, må de behandles i vårsesjonen 2013. Kirkeforliket er gjeldende fram til stortingsvalget 2013.

Etter konsultasjoner mellom departementet og Kirkerådet har en kommet fram til et forslag til prosedyre som herved legges fram for Kirkerådet. Dette vil være et avvik i forhold til den normale prosedyren hvor departementet utformer et høringsnotat som sendes kirkelige organer og som Kirkemøtet får til høring før regjeringen utformer proposisjon og legger den fram for Stortinget. Med den beskrevne prosessen vil proposisjonen både være ferdig utarbeidet og lagt fram for Stortinget før Kirkemøtet samles.

- Departementet anmoder i brev av 11.09.2012 (se 1.4) Kirkerådet om å forestå en kirkelig høring om departementets forslag til lovendringer samtidig med høringen om øvrige endringer i valgordningen. Resultatet av høringen oversendes departementet innen 15. desember 2012.
- Kirkerådet behandler et forslag til høringsnotat om endringer i valgordning med forslag til lovendringer på sitt møte i 27.-28. september 2012. Kirkerådet sender forslag til endringer i valgordningen med forslag til lovendringer ut på høring til bispedømmerådene med vel 6 ukers høringsfrist (1. okt-20. nov).
- Høringen sammenfattes og legges fram for Kirkerådet i møtet 6.-7. desember 2012. Kirkerådet vedtar innspill om eventuelle lovendringer som følge av endringer i valgordningen, og oversender resultatet av høringen til departementet.
- Etter å ha mottatt Kirkerådets innspill, utarbeider departementet proposisjon til Stortinget (innen utgangen av mars 2013).
- På grunnlag av høringen og Kirkerådets behandling utarbeides sak til Kirkemøtet om hovedelementer i framtidig valgordning. Behandles av Kirkemøtet 11.-16. april 2013.
- Kirkemøtets vedtak om hovedelementer i framtidig valgordning oversendes regjeringen og Stortinget til orientering.
- For å ivareta kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a så langt som mulig, og for å ivareta Kirkemøtets forutsetning om at "ein føreset (...) at Kyrkjemøtet får lovframlegg til uttale før endeleg handsaming i Stortinget", foreslår Kirkerådet følgende fortsettelse av prosessen etter at proposisjonen er avgitt til Stortinget: Kirkemøtet 11.-16. april 2013 uttaler seg om proposisjonen. Uttalelsen stiles til Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomite som da vil ha fått proposisjonen til behandling.

- Dette forutsetter at Stortinget behandler lovproposisjonen etter at Kirkemøtet har funnet sted i april 2013. Dette ligger utenfor den lovforberedende prosessen, og er opp til Stortinget selv å bestemme. Kirkerådet har i møte med stortingskomiteen henstilt om at tidsplanen for behandling av lovproposisjonen legges slik at Kirkemøtets uttalelse om proposisjonen kan tilflyte Stortinget før saken ferdigbehandles. Komiteen gav i møtet uttrykk for at dette vil la seg gjøre.

Hvis ikke denne framgangsmåten finnes tilfredsstillende, eller hvis det i høringen av bispedømmerådene og Kirkerådet viser seg at det ikke er tilstrekkelig enighet i vurderingen av lovforslagene og de foreslåtte hovedelementene i framtidig valgordning, er alternativet å sammenkalle et ekstraordinært Kirkemøte i månedsskiftet januar-februar 2013. Dette vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Kirkerådet stipulerer de ekstra kostnadene til rundt 1,5 mill. kroner. Det vil være krevende å finne egnet sted for avholdelse av ekstraordinært Kirkemøte på kort varsel.

## **2. Høringsnotat: Forslag til hovedelementer i ny valgordning som ivaretar kirkeforlikets føringer**

Kirkerådet legger i denne saken særlig vekt på hovedelementene i demokratireformen i Den norske kirke, og på erfaringene som er gjort under reformperioden, ikke minst på de punktene hvor evalueringen påpeker særlige behov for endring.

I det følgende drøftes behovet for lovendringer, regelendringer og evt. andre tiltak på bakgrunn av erfaringene med kirkevalgene i 2009 og 2011. Det vil bli tatt hensyn til evalueringsrapportene, merknadene i lovproposisjonen og komiteinnstillingene til Stortinget, samt Kirkerådets og Kirkemøtets egenvurdering. Departementets forslag til lovendringer er innarbeidet i høringsnotatet.

Med utgangspunkt i kirkeforliket vil fokus være på:

- Økt bruk av direkte valg
- Samtidighet med offentlige valg
- Etablering av reelle valgmuligheter

### **2.1 Økt bruk av direkte valg**

Under demokratireformen har kirkevalgene blitt gjennomført etter midlertidige regler i medhold av forsøkshjemmel i kirkeloven § 24 åttende ledd:

Kirkemøtet kan gi regler om forsøk som innebærer at Kirkemøtet og bispedømmerådene skal velges og sammensettes på en annen måte enn det som følger av §§ 23 og 24. Slike regler skal godkjennes av departementet.

Denne forsøkshjemmelen har vært benyttet til å fastsette annen sammensetning av bispedømmeråd og Kirkemøtet, og til å innføre helt eller delvis direkte valg av de leke medlemmene i bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Antall medlemmer i bispedømmerådene ble utvidet fra 7 eller 8 til 10 eller 11. Antall leke medlemmer ble utvidet fra 4 til 7. Kirkemøtet ble utvidet fra 86 medlemmer til 116 (115 i

2009). Ordningen med 5 medlemmer av Kirkemøtet valgt på «fritt grunnlag» av Kirkemøtet selv, ble avvirket, med unntak av leder for Samisk Kirkeråd som sitter i Kirkemøtet etter valg i Kirkemøtet. Da det ble opprettet en egen bispestilling som Bispemøtets preses, ble Kirkemøtet utvidet fra 115 til 116 medlemmer. Disse endringene i bispedømmerådene og Kirkemøtets sammensetning og antall har ikke vært gjenstand for evaluering i evalueringen av demokratireformen. På dette tidspunkt foreslås det ikke endringer i sammensetning og antall i forhold til ordningen under demokratireformen.

Departementet har ikke foreslått noen konkret formulering på dette punktet, men

«...antar at loven bør bestemme hvor mange medlemmer Kirkemøtet skal ha, og ber høringsinstansene vurdere behovet for at Kirkemøtet også skal ha medlemmer som ikke er valgt inn i bispedømmerådene.»

En endring i kirkelovens bestemmelse om Kirkemøtets sammensetning må atskille seg fra den midlertidige bestemmelsen som ble benyttet under demokratireformen. Denne bestemmelsen omtalte «leder i Samisk kirkeråd». Nå er ikke Samisk kirkeråd et lovfestet organ, men et organ opprettet av Kirkemøtet, derfor vil en omtale av organet og dets leder i lovteksten ikke være sakssvarende. I stedet foreslår Kirkerådet å formulere dette som «1 medlem valgt utenom bispedømmerådene».

Evalueringen av demokratireformen har ikke vurdert erfaringene med at Kirkerådets leder nå må velges blant Kirkemøtets medlemmer. Heller ikke erfaringene med at leder for Mellomkirkelig Råd ikke lenger behøver å være blant de stemmeberettigede medlemmene av Kirkemøtet er evaluert.

Det har vært ulike holdninger i spørsmålet om direkte og indirekte valg. Et flertall av bispedømmene (7 i 2009, 6 i 2011) har gjort forsøkt med kombinasjon av direkte og indirekte valg, mens et mindretall (4 bispedømmer i 2009, 5 i 2011) har gjort forsøk med rent direkte valg. Flere av bispedømmerådene ytret seg prinsipielt til fordel for indirekte valg i høringen til «Styrket demokrati i Den norske kirke». Ett av disse bispedømmerådene ba om å få gjennomføre rent indirekte valg også i forsøksperioden, men dette ønsket ble ikke imøtekommet ut fra Kirkerådets forståelse av kirkeforliket på dette punktet.

Ordningen som åpner for kombinasjon av direkte og indirekte valg har imøtekommet ulike synsmåter i de ulike bispedømmene.<sup>1</sup> Evalueringen finner ingen systematiske

---

<sup>1</sup> *Indirekte valg* er vanlig i større organisasjoner med flere nivåer og som skal samles om å fremme et bestemt formål eller bestemte interesser, slik som politiske partier, fagbevegelsen, idretten og andre folkebevegelser. *Direkte valg* er vanlig i det politiske demokratiet, hvor en skal fordele makt og ressurser i den overgripende styringen av samfunnet, formidle mellom ulike interesser og ivareta "det heles vel". Det er ulike syn i kirken på om kirkens demokratiske ordninger bør utvikles mer i retning av *organisasjonsdemokratiets* modeller, eller mer i retning av det *politiske demokratiets* modeller. Evangeliets innhold anses ikke å være et spørsmål til demokratisk avgjørelse. Det kommer til uttrykk ved Den norske kirkes forpliktelse på Bibelen og bekjennesskriftene (den apostoliske, den nikenske og den athanasianske trosbekjennelse, Luthers lille katekisme og Den augsburgske konfesjon).

forskjeller i valggjennomføring eller valgdeltakelse mellom forsøksordningene (Sluttrapporten s. 21). Det kan for eksempel ikke påvises signifikante forskjeller i valgdeltakelse mellom bispedømmer med rent direkte valg og bispedømmer med kombinasjon av direkte og indirekte valg. Effekten av kandidatenes plassering på listene for valgresultatet var betydelig mindre i den indirekte valgomgangen enn i den direkte i bispedømmene med kombinasjonsordning. Det siste vil ikke ha betydning hvis en går bort fra preferansevalg med alfabetiske lister.

Evalueringen (Sluttrapporten s.19) konkluderer med at det har vært gjennomført økt bruk av direkte valg, i og med at henholdsvis 52 og 55 av 77 leke medlemmer i bispedømmerådene og Kirkemøtet ble valgt ved direkte valg i 2009 og 2011, mot tidligere ingen. Evalueringen finner også at muligheten til å stemme direkte på bispedømmeråds- og kirkemøtemedlemmer er en lite viktig grunn for velgerne til å delta i kirkevalget, sammenlignet med andre grunner. Evalueringen påpeker også at det er betydelig lavere valgdeltakelse ved valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Direkte valg til bispedømmerådsvalget har dermed ikke hatt stor velgermobiliserende funksjon.

Ordningen med mulighet for kombinasjon av direkte og indirekte valg, eller rent direkte valg etter bispedømmerådene eget ønske, synes å ha fungert godt i 2009 og 2011. Ordningen har ivaretatt ulike syn i spørsmålet om direkte og indirekte valg, samtidig som den har ført til økt bruk av direkte valg. Det foreslås derfor ingen endringer i forhold til ordningen som har vært prøvd ut.

Det foreslås at ordningen som har vært fulgt under demokratireformen videreføres og gjøres permanent og at kirkeloven §§ 23 og 24 endres i samsvar med dette. Forsøkshjemmelen i § 24 åttende ledd blir i så fall overflødig og kan oppheves.

Det kan vurderes å gi bispedømmer som gjennomfører rent direkte valg på leke medlemmer, anledning til å gjennomføre valget for prest og lek kirkelig tilsatt slik at dette avsluttes samtidig med det direkte valget. Bispedømmer som velger kombinasjonsordningen kan som i 2009 og 2011 gjennomføre valget for prest og lek kirkelig tilsatt på samme tid som den indirekte valgomgangen.

### **Departementets forslag**

Departementet foreslår følgende formulering av kirkeloven § 23 bokstav d. Denne formuleringen innebærer i alt vesentlig at reglene om sammensetning og valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet som har vært benyttet ved kirkevalgene i 2009 og 2011 gjøres permanente.

Kirkeloven § 23 første ledd bokstav d skal lyde:

*d) Sju andre lek medlemmer (...). Minimum fire av medlemmene velges av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer (direkte valg).*

Departementets forslag innebærer en forenkling i forhold til den midlertidige bestemmelsen ved kirkevalgene i 2009 og 2011. Den innebærer også at bispedømmets

valgfrihet begrenses i spørsmålet om flertallet av de leke medlemmene skal velges ved direkte eller indirekte valg.

Departementet foreslår videre at kirkeloven § 24 åttende ledd oppheves.

### **Kirkerådets forslag**

Departementet har ikke foreslått noen konkret formulering om Kirkemøtets sammensetning. Kirkerådet foreslår følgende ordlyd:

Kirkeloven § 24 første ledd første punktum skal lyde:

*Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådene og 1 medlem valgt utenom bispedømmerådene.*

### **Høringsspørsmål 1:**

Kan høringsinstansen slutte seg til det framlagte forslag til endringer i kirkeloven § 23 første ledd bokstav d, § 24 første ledd og opphevelsen av § 24 åttende ledd?

Ja                      Nei

Evt. kommentar:

### **2.2 Samtidighet med offentlige valg:**

Ved kirkevalgene i 2009 og 2011 ble det gjort forsøk med å gjennomføre de kirkelige valgene samtidig med stortingsvalget (2009) og kommunestyre- og fylkestingsvalget (2011). Etter en del reaksjoner i 2009 ble det gjort noen klargjøringer og forbedringer til 2011. Evalueringen (Sluttrapporten s.17-18) viser at dette fungerte godt i 2011 og at det var liten motstand mot samtidigheten. Dette tiltaket har bidratt vesentlig til økt deltakelse ved de kirkelige valg.

Det synes å være et utbredt kirkelig ønske å kunne fortsette med å avholde kirkevalg samtidig med de politiske valgene framover, så sant dette ikke vurderes å komme i konflikt med prinsippet om likebehandling av trossamfunn.

Kirkerådet ser at det kan være nødvendig med en lovhjemmel for dette, både for å tillate kirken å gjennomføre valgene samtidig med og i umiddelbar nærhet av de offentlige (politiske) valg, og som hjemmel for å pålegge kommunene å bidra til den nødvendige koordinering og tilrettelegging. Et moment som kunne trukket i en annen retning er at dette innebærer lovregulering av noe som ikke hittil har vært lovregulert. Gjennomføring av kirkelige valg i umiddelbar nærhet av de offentlige valg krever et større og mer kostnadskrevenende valgapparat og flere valgfunksjonærer enn kirken ellers ville hatt behov for. En lovhjemmel vil derfor også kunne ha betydning for å sikre finansiering til en tilrettelegging av valget i det nødvendige omfang. Det vises også til departementets overveielser om dette.

### **Departementets forslag**

Departementet foreslår endringer i kirkeloven § 4.  
Overskriften foreslås endret til *Stemmerett og valg*.





Kirkerådet foreslår ikke endringer i valgordningene med sikte på dette. Det vil bli arbeidet videre med tiltak for styrket informasjon ved menighetsrådsvalget, herunder nominasjon og kandidatpresentasjon.

Reglene for opptelling ved menighetsrådsvalg ble endret i 2011 slik at alle kandidater på listene fikk lik mulighet til å bli valgt inn, og slik at endringer på stemmeseddelen (tilleggsstemmer og strykninger) fikk stor og avgjørende innflytelse på utfallet. Evalueringen (Sluttrapporten s.33) konkluderer med at *reglene* for valg til menighetsråd nå virker hensiktsmessige med tanke på å ivareta reelle valgmuligheter for velgerne.

### **2.3.1 Utvikle nominasjonsordningene ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet videre**

Hvis en skal gå bort fra preferansevalg og uprioriterte kandidatlistene, blir det nødvendig å innføre prioritering av listene igjen. Dermed økes nominasjonskomiteenes innflytelse på mulig bekostning av velgerne. Prioriterte lister vil gjøre det enklere for velgerne å orientere seg, og føre til at prosedyren for å stemme ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet blir mer lik prosedyren ved menighetsrådsvalget og ved de politiske valg. Det er et mål å bedre velgernes reelle valgmuligheter, men også å gjøre valgordningen enklere for velgeren. Forslaget om å gjeninnføre prioriterte lister har sammenheng med forslaget om å innføre flertallsvalg ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet (2.3.2).

For å motvirke at nominasjonskomiteenes innflytelse på valget blir uforholdsmessig stor, har evalueringen foreslått å ta inn elementer i nominasjonsprosessen inspirert av partiens nominasjonsprosesser ved de politiske valgene, slik at nominasjonsprosessen blir mer åpen (Sluttrapporten s.37-38). Forslaget antyder en ordning hvor nominasjonskomiteen etter å ha innhentet forslag på kandidater, setter opp et foreløpig listeforslag som så sendes på høring til menighetsrådene. Også mulighetene for et nominasjonsmøte omtales, men evalueringen antar at dette vil kunne være for krevende, bl.a. vil det kreve en egen ordning for utvelgelse av utsendinger.<sup>3</sup> Mindre krevende og mer realistisk vil det kanskje være med en ordning hvor nominasjonskomiteen etter høringsrunden foretar den endelige behandling av listeforslaget med prioritering av listen. Dette vil gi menighetsrådenes medlemmer styrket innflytelse i nominasjonsprosessen, men vil også innebære at nominasjonsprosessen tar lengere tid. Det vil forutsette at nominasjonsprosessen starter tidligere, anslagsvis i september-oktober året før valgåret.

Hvis en i tillegg fortsatt ønsker å gi alle stemmeberettigede mulighet til innflytelse på nominasjonen, og redusere nominasjonskomiteens innflytelse noe mer, kan en vurdere å videreføre ordningen med supplerende nominasjon som er prøvd ut ved kirkevalgene i 2009 og 2011. Erfaringene med ordningen er positiv. Et spørsmål er hvor kandidater framkommet ved supplerende nominasjon skal føres opp på en liste som er prioritert fra nominasjonskomiteens side. En mulig løsning er at supplerende kandidater føres opp alfabetisk nederst på kandidatlisten. Dette forutsetter opptellingsregler som de som ble fulgt ved menighetsrådsvalget i 2011, hvor alle kandidater på listen i utgangspunktet fikk

---

<sup>3</sup> Det ville i praksis være sammensatt omtrent som Bispedømmemøtet som man hadde fra 1984 til 1996, og som *valgte* bispedømmerådene.

1 stemme for hver stemmeseddel, og hvor velgernes tilleggsstemmer og strykninger gjorde utslaget. Ved likt antall stemmer fulgtes prioriteringen på listen. Med slike opptellingsregler vil kandidatene som er nominert ved supplerende nominasjon ha like gode muligheter til å bli valgt inn som kandidatene som er nominert og prioritert av nominasjonskomiteen. Siden kandidatene foreslås som alternativer til nominasjonskomiteens forslag, anses det ikke som en god løsning å la nominasjonskomiteen prioritere også disse kandidatene. Hvis det blir stemmelikhet mellom kandidater ved supplerende nominasjon, kan dette enten avgjøres av den alfabetiske rekkefølgen eller ved loddtrekning. Sistnevnte løsning anses mest rettferdig.

Det kan vurderes å gjøre justeringer når det gjelder kravene til forslagsstillere på bakgrunn av erfaringene ved valgene i 2009 og 2011. Terskelen ble hevet fra 50 til 100 forslagsstillere. Dette har sannsynligvis bidratt til et lavere antall kandidater nominert ved supplerende nominasjon i 2011 sammenlignet med 2009 (29 i 2009, 11 i 2011). Evalueringen (Sluttrapporten s.25) påpeker at nedgangen også kan ha sammenheng med at nominasjonskomiteenes listeforslag i 2011 ble oppfattet som tilfredsstillende.

### **Kirkerådets forslag**

Nominasjonsprosessen ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet endres, slik at nominasjonskomiteen etter å ha innhentet kandidatforslag utarbeider et foreløpig listeforslag som deretter sendes på høring til menighetsrådene. Deretter foretar nominasjonskomiteen den endelige nominasjon med prioritering av kandidatene på listen.

Dette kan kombineres med at ordningen med supplerende nominasjon opprettholdes. I så fall gis det en frist etter at nominasjonskomiteens prioriterte liste er offentliggjort til å foreslå ytterligere kandidater.

Regler for nominasjonsprosessen har ikke vært regulert i kirkeloven og forutsettes som nå regulert i valgregler fastsatt av Kirkemøtet. Dette punktet medfører ikke behov for lovendringer.

### **Høringsspørsmål 3.1**

Kan høringsinstansen slutte seg til Kirkerådets forslag om å utvide nominasjonsprosessen ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet med

- a. utarbeidelse av foreløpig listeforslag og høring på listeforslaget hos menighetsrådene og
- b. prioritering av kandidatlisten?
- c. Ønsker høringsinstansen at ordningen med supplerende nominasjon videreføres?

- a) Ja            Nei  
b) Ja            Nei  
c) Ja            Nei

Evt. kommentar:

### 2.3.2 Behov for bedre valgordning ved bispedømmerådsvalg

Både evalueringsrapporten, regjeringen, Stortinget og Kirkemøtet har fastslått at ordningen med preferansevalg ikke har fungert tilfredsstillende. En ny valgordning må være enklere for velgeren og legge til rette for å gi velgeren reelle valgalternativer. Innvendingen mot flertallsvalg med prioriterte lister har vært at en slik ordning ga nominasjonskomiteen for stor makt på velgernes bekostning. Evalueringen peker likevel på flertallsvalg med prioriterte lister som en nærliggende mulighet (Sluttrapporten s. 37). Evalueringen peker på at mange lokale arrangører i menighetene har tatt til orde for dette. Også Kirkemøtet har pekt på dette som en mulig valgordning. Fordelene med denne valgordningen er ifølge evalueringen at «[d]en er innarbeidet og velgerne slipper å bli konfrontert med en valgordning de ikke kjenner fra før av». Erfaringene med nye opptellingsregler ved menighetsrådsvalget, tilsier at også flertallsvalg med prioritert liste kan gjennomføres på en måte som gir velgeren stor påvirkningsmulighet på valghetningen. Kombinert med de foreslåtte endringene i nominasjonsordningen (2.3.1) mener Kirkerådet dette kan være et alternativ som gjør valget enklere å forholde seg til for velgeren, samtidig som velgeren får reell mulighet til å velge blant kandidatene. I tillegg til endringer i valgordningen, må det arbeides videre med informasjonen om kandidatene, noe som ikke medfører endringer i valgordning.

En ordning med flertallsvalg er noe mer sårbar for «kupp» fra organiserte velgergrupper enn ordningen med preferansevalg, men ordningen er enklere for velgeren i det stemmeseddelen kan håndteres på samme måte som stemmeseddelen ved menighetsrådsvalget og ved de politiske valg.

Spørsmålet om det skal gis adgang til forholdstallsvalg med flere lister har fra tid til annen vært trukket inn i debatten om utvikling av kirkens valgordninger, men har hittil ikke fått noen bred kirkelig støtte. Mens *flertallsvalg* med én kandidatliste gir valget preg av et *personvalg*, vil et *forholdstallsvalg* med flere lister gi valget preg av et *partivalg*. Det er ikke noe særstørrelse i større organisasjoner og folkebevegelser at valgene til styrende organer og sentrale tillitsverv er *personvalg* (ofte er det heller ikke motkandidater eller flere alternativer å velge mellom, men det er prosedyrer for å fremme ”benkeforslag” eller alternativer til valgkomiteen/nominasjonskomiteens forslag). *Forholdstallsvalg* med alternative lister forutsetter at grupper av velgere organiserer seg etter bestemte interesser eller oppfatninger i sentrale spørsmål. Det er ikke gitt at det er grunnlag for slik organisering av motsetninger i enhver organisasjon. De fleste folkebevegelser og større organisasjoner er organisert for å fremme bestemte formål eller interesser. I enhver organisasjon av en viss størrelse vil det være meningsulikheter som må håndteres i ledelsen av organisasjonen, men ikke alle organisasjoner ser seg tjent med å institusjonalisere meningsmotsetningene i et partilignende gruppesystem. Det er ulike oppfatninger i kirken på hvordan hensynet til enhet og mangfold, til gode prosesser for å håndtere uenighet, og til samling og konsensus, best balanseres i oppbygningen av kirkens demokratiske ordninger.

Hvis en også skulle åpne for mulighet til forholdstallsvalg, slik reglene for valg av menighetsråd gjør, reiser det noen tilleggsutfordringer.

Det er pr. i dag ikke noe kirkelig partisystem. Det er også vanskelig å se grunnlag for utvikling av et slikt partisystem på kort sikt. To ulike grupperinger anbefalte kandidater ved kirkevalget i 2011, men kandidatene var ikke foreslått av grupperingene, og var heller ikke forespurt om de ville bli anbefalt av grupperingene. På bakgrunn av innhentede opplysninger om kandidatene, anbefalte grupperingene å stemme på de kandidatene som lå nærmest opp til grupperingens profil. Det ser også ut til at relativt små miljøer har hatt størst interesse av å mobilisere oppmerksomhet omkring ett kontroversielt spørsmål, nemlig homofilis spørsmålet.

Ved fylkestingsvalg er terskelen for å stille liste 500 underskrifter av stemmeberettigede i fylket (terskelen for å registrere parti er 5000 stemmeberettigede på landsbasis). Om lag 77 % av de som har borgerlig stemmerett har også kirkelig stemmerett. Ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøte vil det derfor være rimelig å ha en tilsvarende terskel for å kunne stille liste. Det er gjort erfaringer med supplerende nominasjon, hvor det skulle 50 (i 2009) eller 100 (i 2011) underskrifter til for å stille en kandidat. Disse mulighetene ble benyttet. Ved supplerende nominasjon har det både forekommet aksjoner til fordel for profilerte enkeltpersoner som av ulike grunner ikke nådde opp hos nominasjonskomiteen, og (særlig i 2009) også vært forsøk på mobilisering fra visse kirkepolitiske grupper. I noen grad har disse kandidatene tilført større bredde til det samlede kandidattilfanget, mer i 2009 enn i 2011 (Sluttrapporten s.25).

Når det dreier seg om å kunne stille et komplett listeforslag vil en terskel omtrent som terskelen for liste til fylkestingsvalget være mer rimelig (500, evt. 400 underskrifter). Pr. i dag er det lite som tyder på at de kirkepolitiske strømningene manifesterer seg i så tydelige grupperinger og at viljen til kirkepolitisk organisering er så stor at et slikt antall underskrifter er oppnåelig i de fleste bispedømmer. Samtidig bør terskelen være så vidt høy at ikke for små og marginale grupper skal kunne stille lister og antallet lister bli uoversiktlig.

Det synes også som viljen til kirkepolitisk organisering er størst på ytterfløyene, i relativt marginale miljøer i forhold til de store kirkelige velgergruppene. Hvis en innfører mulighet for forholdstallsvalg der det stilles alternative lister, blir utfordringen å sikre velgerne likeverdige valgalternativer. Hvis en for å sikre bredde i nominasjonen opprettholder en ordning hvor ett listeforslag settes opp av en nominasjonskomite etter dagens ordning, vil dette listeforslaget fort kunne få en offisiell karakter, mens de alternative listeforslagene blir marginale. Hvis en ikke opprettholder en slik ordning kan en risikere at det bare foreligger lister fra relativt små grupper av aktivister som dermed får uforholdsmessig stor oppslutning.

Hvis det skulle gis mulighet for å stille flere lister, ville det forutsette et annet forløp i nominasjonsprosessen enn i dag. En ville måtte ta stilling til om det skal utarbeides ett forslag av en nominasjonskomite etter dagens ordning uansett, eller om det ikke skal gis slik anledning. Hvis det siste velges, må fristen for å melde krav om forholdstallsvalg settes så tidlig at en nominasjonsprosess med sikte på flertallsvalg kan gjennomføres hvis det ikke kommer krav om forholdstallsvalg. Ordningen må uansett utformes slik at det foreligger minst en godkjent kandidatliste før valget.

På nåværende tidspunkt ser ikke Kirkerådet grunnlag for å foreslå mulighet for forholdstallsvalg ved valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Kirkerådet ser ikke at dette hindrer en mulig utvikling av mer profilerte og organiserte kirkepolitiske grupperinger hvis velgerne ønsker å organisere seg i slike grupper. Kirkerådet ser verdien av å utforme en ordning for flertallsvalg som åpner for å fremme alternative kandidater. Kirkerådet foreslår derfor å opprettholde ordningen med supplerende nominasjon.<sup>4</sup>

Fram til nå har ikke kirkeloven inneholdt bestemmelser om valgordning ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Etter Kirkerådets oppfatning kunne det vært tilstrekkelig at valgreglene fastsatt av Kirkemøtet regulerer valgordningen.

Departementet legger imidlertid i sitt brev opp til at «Kirkeloven bør vurderes endret slik at hovedbestemmelsene vedrørende valgform og organenes sammensetning framgår av loven, i samsvar med den nye valgordningen som vedtas».

Hvis utformingen av denne lovbestemmelsen kan forstås slik at det blir opp til Kirkemøtet å vurdere om det i tillegg til flertallsvalg også skal innføres adgang til forholdstallsvalg, har Kirkerådet ikke vesentlige motforestillinger mot departementets forslag til lovformulering.

### **Kirkerådets forslag til valgordning**

Kirkerådet foreslår at valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet

- a) Gjennomføres som flertallsvalg med prioritert kandidatliste
- b) Med samme opptellingsregler som ble fulgt ved menighetsrådsvalget i 2011.

### **Departementets forslag til lovendring**

Departementet foreslår følgende formulering i kirkeloven § 24 bokstav d, avslutningen av første punktum.

*(...) som velges ved flertalls- eller forholdstallsvalg.*

### **Høringsspørsmål 3.2**

Kan høringsinstansen slutte seg til Kirkerådets forslag om at valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet

- a. gjennomføres som flertallsvalg med prioritert kandidatliste,
- b. med de samme opptellingsreglene som de som ble fulgt ved menighetsrådsvalget i 2011?
- c. Bør bestemmelsen om valgordning lovfestes?

---

<sup>4</sup> Noe av det samme kan ivaretas ved å gi anledning til å føre opp navn på personer som ikke står på kandidatlisten. Ulempen ved det er at mange personer må bli enige om å føre opp vedkommende, at vedkommende ikke profileres gjennom å stå på stemmeseddelen, og at vedkommende ikke får den ene stemmen pr. liste som alle kandidater på stemmeseddelen i utgangspunktet får. Systemet med supplerende nominasjon gir bedre mulighet for de alternative kandidatene til å bli valgt inn, det sikrer at kandidatene er forespurt og villige, og det gir disse kandidatene en likeverdig mulighet til presentasjon og profilering i forhold til nominasjonskomiteens kandidater.

d. Kan høringsinstansen i så fall slutte seg til departementets forslag lovformulering i kirkeloven § 24, bokstav d, første punktum (avslutningen)?

a) Ja            Nei

b) Ja            Nei

c) Ja            Nei

d) Ja            Nei

Evt. kommentar:

### **3. Økonomiske/administrative konsekvenser**

Bearbeidelse av høring kan gjennomføres innenfor sekretariatets tilgjengelige ressurser og ved avtalt ekstern konsulentbistand.

Saken krever utstrakt oppfølging i forhold til departementet og Stortinget som følge av Stortingets anmodningsvedtak.

De prosedyremessige utfordringene er berørt i kap. 1.5 ovenfor.

De økonomiske og administrative konsekvensene av departementets lovforslag er det redegjort for i departementets brev av 11.09.2012, se 1.4 ovenfor.

## Vedlegg: Høringsskjema – forslag til endringer i kirkeloven og i valgordning for de kirkelige valg (demokratireformen)

**Høringsinstanser: Bispedømmerådene.**

**Høringsfrist: 20. november 2012.** Høringssvar sendes Kirkerådet.

**Høringsinstansens**

**navn:** \_\_\_\_\_

### Høringsspørsmål 1:

Kan høringsinstansen slutte seg til det framlagte forslag til endringer i kirkeloven § 23 første ledd bokstav d, § 24 første ledd og opphevelsen av § 24 åttende ledd?

Ja \_\_\_\_\_ Nei \_\_\_\_\_

Evt. kommentar:

### Høringsspørsmål 2:

Kan høringsinstansen slutte seg til departementets forslag til endringer i kirkeloven § 4, overskrift og nytt femte ledd?

Ja \_\_\_\_\_ Nei \_\_\_\_\_

Evt. kommentar:

### Høringsspørsmål 3.1

Kan høringsinstansen slutte seg til Kirkerådets forslag om å utvide nominasjonsprosessen ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet med

- utarbeidelse av foreløpig listeforslag og høring på listeforslaget hos menighetsrådene og
- prioritering av kandidatlisten?
- Ønsker høringsinstansen at ordningen med supplerende nominasjon videreføres?

a) Ja \_\_\_\_\_ Nei \_\_\_\_\_

b) Ja \_\_\_\_\_ Nei \_\_\_\_\_

c) Ja \_\_\_\_\_ Nei \_\_\_\_\_



Evt. kommentar:

### **Høringsspørsmål 3.2**

Kan høringsinstansen slutte seg til Kirkerådets forslag om at valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet

- a. gjennomføres som flertallsvalg med prioritert kandidatliste,
- b. med de samme opptellingsreglene som de som ble fulgt ved menighetsrådsvalget i 2011?
- c. Bør bestemmelsen om valgordning lovfestes?
- d. Kan høringsinstansen i så fall slutte seg til departementets forslag lovformulering i kirkeloven § 24, bokstav d, første punktum (avslutningen)?

a) Ja \_\_\_\_\_ Nei \_\_\_\_\_

b) Ja \_\_\_\_\_ Nei \_\_\_\_\_

c) Ja \_\_\_\_\_ Nei \_\_\_\_\_

d) Ja \_\_\_\_\_ Nei \_\_\_\_\_

Evt. kommentar:

Sted: \_\_\_\_\_

Dato: \_\_\_\_\_

Underskrift: \_\_\_\_\_