



**Referanser:** KM 18/84, KM 18/86, KM 18/87, KM 09/88, KM 18/96, KM 10/00, KM 11/00, KM 06/03, KM 13/03, KM 05/04, KM 11/08, KM 12/08, KM 11/10, KM 12/12, KM 04/13, KM 10/13, KM 05/14, KR 34/12, KR 50/12, KR 30/13, KR 49/13, KR 67/13, KR 47/14, KR 48/14, KR 15/15, KR 15/16

**Arkivsak:** 16/3058 - 1 (16/25888)

**Saksdokumenter:**

## **Hovedlinjer i nye regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet**

### **Sammendrag**

Denne saken fremmes for å gi Kirkerådet mulighet til å drøfte overordnede problemstillinger knyttet til hovedlinjene i endringer i reglene for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. På bakgrunn av drøftingene vil det utarbeides et mer detaljert høringsnotat som sendes på høring etter Kirkerådets møte i mars 2017.

Saken er avgrenset til noen *overordnede* problemstillinger knyttet til regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. En vil komme tilbake til de mer detaljerte problemstillingene når Kirkerådet behandler høringsnotatet i mars 2017. Problemstillingene saken tar opp er knyttet til spørsmål om direkte valg eller kombinasjonsvalg med kombinasjon av direkte og indirekte valg, håndtering av lister ved listevalg, stemmetillegg og personvalgregler internt på listen(e). Kirkelovens bestemmelser om de kirkelige valg legges til grunn for Kirkevalget 2019, noe som innebærer at det ikke vil være aktuelt å endre sammensetning, tid og sted for valg m.v. i denne omgang.

Når det gjelder spørsmålet om direkte valg eller kombinasjonsvalg med kombinasjon av direkte og indirekte valg, drøftes tre alternative modeller:

- 1) Videreføring av dagens ordning.
- 2) Direkte valg på alle leke medlemmer.
- 3) Kombinasjonsvalg i alle bispedømmer.

Det foreslås noen alternative løsninger for håndtering av flere lister. De løsningene som skisseres er:

- 1) Videreføring av dagens ordning.

- 2) Ordning med nominasjonskomiteens lister og andre lister – samme frister.
- 3) Ordning med med utgangspunkt i selvstendige lister – intensjonsfrist og listefrist.
- 4) Ordning med utgangspunkt i selvstendige lister – modifisert versjon av kommunevalgordningen.
- 5) Ordning med utgangspunkt i flere selvstendige lister med mulighet for nominasjonskomité.

Det skisseres noen alternative ordninger knyttet til personvalgregler internt på listene:

- 1) En sperregrense på åtte prosents personlig stemmetall.
- 2) En sperregrense på fem prosents personlig stemmetall.
- 3) Ingen sperregrense – videreføring av dagens ordning.

Deretter drøftes spørsmålet om stemmetillegg, hvor det anbefales at listene ikke gis adgang til å gi stemmetillegg til kandidater.

Til slutt gjøres det rede for videre saksgang og økonomiske og administrative konsekvenser.

## **Forslag til vedtak**

1. Kirkerådet ber om at det arbeides videre med nye regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet på bakgrunn av Kirkerådets samtale.
2. Kirkerådet ber om å få saken tilbake i mars 2017.

# Saksorientering

## Innholdsfortegnelse

I	Bakgrunn .....	3
II	Det rettslige grunnlaget for Kirkevalget 2019 .....	4
III	Direkte valg eller kombinasjonsvalg med direkte og indirekte valg .....	4
IV	Flertalls- og forholdstallsvalg ved valg av leke medlemmer .....	7
V	Personvalgeregler .....	10
VI	Videre saksgang.....	12
VII	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	13

## I Bakgrunn

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.<sup>1</sup> I saksorienteringen ble det lagt opp til at «Kirkemøtet 2018 får en større sak om regelendringer til behandling, med flere alternative løsninger på de større, overordnede spørsmålene. Dette [...] vil gi Kirkerådet mer tid til å forberede endringene samt medføre at det holder med én høringsrunde» (saksorienteringen til KR 15/16, side 35). Kirkerådet fattet på denne bakgrunn følgende vedtak:

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

I henhold til fremdriftsplanen for Kirkerådets arbeid med kirkeordning i perioden 2016–2020 er det lagt opp til at Kirkerådet i oktober – i denne saken – drøfter noen *overordnede* problemstillinger. Kirkerådet vil få til behandling et mer detaljert høringsnotat senere, slik at det kan sendes på høring etter møtet i mars 2017.

Direktøren legger opp til at denne saken – og det senere høringsnotatet – vil belyse ulike løsningsalternativer, men avvente tilbakemeldingen fra høringen før det tas nærmere stilling til dem.

---

<sup>1</sup> Sunniva E. Holberg, Bjarke S. Mortensen, Pål Ketil Botvar (2016). *Polarisering og kontinuitet. En analyse av kirkevalget 2015*. KIFO-rapport 2016:1.

## II Det rettslige grunnlaget for Kirkevalget 2019

Kirkelovens bestemmelser om valg og sammensetning blir ikke endret fra 1. januar 2017. Kulturdepartementet har bedbudet 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 ikraft fra 2020. Det innebærer at Kirkemøtets nærmere regler for valg av 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.<sup>2</sup>

## III Direkte valg eller kombinasjonsvalg med direkte og indirekte valg

### *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 valgogang), mens tre leke medlemmer velges av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet (indirekte valgogang). Samme kandidatliste(r) benyttes ved begge valgoganger. Representanter som er valgt i den direkte valgogangen, strykes fra kandidatlisten(e) før den indirekte valgogangen.

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

### *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.

---

<sup>2</sup> Dersom Stortinget skulle velge å endre bestemmelsen om at de kirkelige valg skal holdes samtidig med, og i umiddelbar nærhet til, valg til Storting eller fylkesting og kommunestyre, vil det for eksempel kunne ha store konsekvenser for gjennomføringen av de kirkelige valgene.

Utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* fra 2008, som var et lovforarbeid til demokratireformen 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.<sup>3</sup>

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.

	<b>Direkte valg</b>	<b>Direkte og indirekte valg (kombinasjonsvalg)</b>
<b>Flertallsvalg (én liste)</b>	Stavanger	Bjergvin

<sup>3</sup> 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).

<b>Forholdstallsvalg (flere lister)</b>	Oslo Borg Hamar Stavanger Nidaros Sør-Hålogaland Nord-Hålogaland	Tunsberg Agder og Telemark Møre
---	--	---------------------------------------

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

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:

- 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 rettfærdiggjør 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 valgømgang.
- 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 (KIFO-evalueringen side 171):

- Soknet som grunnenheten i kirken kan tilsi at de regionale og sentrale organene har sin forankring der.
- Det gir en mulighet for å korrigere for urimelige skjevheter. Dette kan for eksempel være med tanke på geografi, kjønn e.l.
- Bispedømmene får en åpning til å ta hensyn til kulturelle forhold i regionen.

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. På den andre siden innebærer ordningen at kirkemedlemmene vil kunne ha ulik innflytelse på valget avhengig av hvilket bispedømme de hører til.

#### 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.<sup>4</sup> En slik ordning kan oppfattes som at bispedømmeråd/Kirkemøtet har et mandat fra kirkemedlemmene uavhengig av menighetene, noe som kan svekke forståelsen av soknet som grunnenheten i kirken.

### 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. 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.

Ordningene må ses i sammenheng med at det ved valget vil være anledning til å gjennomføre forholdstallsvalg (listevalg), jf. pkt. IV. I bispedømmer der det stilles to lister, vil et kombinasjonsvalg med direkte og indirekte valgoganger innebære at muligheten for mindretallsrepresentasjon svekkes, fordi terskelen for å få inn en kandidat blir høyere.

Det legges opp til at høringsnotatet ikke konkluderer på dette punktet, men holder spørsmålet åpent. Ulikheter i det kirkelige landskapet tilsier lydhørhet overfor høringsinstansene. I tidligere drøftinger av spørsmålet om direkte og indirekte valg har det vært fremmet sterke synspunkt fra kirkelige organer. Det legges derfor opp til å konkludere i etterkant av høringen.

## **IV Flertalls- og forholdstallsvalg ved valg av leke medlemmer**

### *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).

---

<sup>4</sup> 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.

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 7 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.

### *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» (Holberg, Mortensen og Botvar (2016) side 38).

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.<sup>5</sup> 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).

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 revurderes til neste valg.

I det følgende skisseres det noen alternative løsninger.

#### 1) Videreføring av dagens ordning

---

<sup>5</sup> 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.



Et alternativ er å videreføre dagens ordning. Utfordringen med asymmetriske lister og forskjellige frister for listene løses imidlertid ikke.

## 2) Ordning med nominasjonskomiteens liste og andre lister – samme frister

Denne ordningen tar utgangspunkt i dagens ordning, men med noen justeringer. Det etableres en nominasjonskomité som fremmer en liste innen frist. Andre lister gis også adgang til å fremme liste til samme frist. Reglene for begge typer lister gjøres like, herunder bestemmelser om tillitsvalgte som kan representere kandidatene på listen.

Ved å ha samme frister vil de ulike listene ha likere betingelser. Dersom det fastsettes regler om at nominasjonskomiteens liste skal ivareta et mangfold av synspunkter, videreføres imidlertid problematikken med asymmetriske lister.

## 3) Ordning med utgangspunkt i flere selvstendige lister – intensjonsfrist og listefrist

Ordningen tar utgangspunkt i at det først går ut en henstilling om å melde interesse for å stille liste. Ordningen har tre scenarier. Det ene scenariet er at to eller flere grupper av forslagsstillere melder intensjon om å stille liste innen en frist satt tidlig i nominasjonsløpet. I så tilfelle tar ikke valgstyret 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 (listevalg).

Dersom det ved endelig frist likevel bare foreligger én eller ingen godkjente lister, dvs. at forutsetningene for listevalg ikke er oppfylt, må valget avvikles som flertallsvalg. Valgrådet må da igangsette en egen nominasjonsprosess hvor en nominasjonskomité fremmer en kandidatliste.

Det tredje scenariet er at det ikke er noen, eller bare én gruppe av forslagsstillere som melder interesse for å stille liste innen den første fristen. Valgstyret må da ta initiativ til at det blir nedsatt en nominasjonskomité som fremmer en bred kandidatliste.

Mindretallet i kirkemøtekomiteen som behandlet hovedlinjene i nominasjons- og valgordning for Kirkevalget 2015, anbefalte denne løsningen.

## 4) Ordning med utgangspunkt i flere selvstendige lister – modifisert versjon av kommunevalgordningen

Denne ordningen ligner den forrige, med den forskjell at det ikke settes en første frist for å melde sin intensjon om å stille liste. Det settes kun én frist for å stille liste. Dersom det i et bispedømme ikke foreligger mer enn ett godkjent listeforslag etter fristen, gjennomføres valget som flertallsvalg med utgangspunkt i en liste utarbeidet av en nominasjonskomité. Denne ordningen er enklere og nærmere valglovens bestemmelser enn ordning 3.

## 5) Ordning med utgangspunkt i flere selvstendige lister med mulighet for nominasjonskomité

Ordningen tar utgangspunkt i at det settes én frist for å stille liste. Dersom det i et bispedømme kun foreligger ett godkjent listeforslag etter fristen, oppnevnes en nominasjonskomité som får i oppdrag å utarbeide en liste til som er bredt sammensatt, slik at valget kan gjennomføres som et forholdstallsvalg. Ordningen vil ikke løse utfordringen med asymmetriske lister, og nominasjonskomiteens liste vil kunne fremstå som en reaksjon på det allerede godkjente listeforslaget.

Dersom det ikke foreligger noen godkjente listeforslag innen fristen, oppnevnes en nominasjonskomité som utarbeider en bred kandidatliste. Valget gjennomføres da ved flertallsvalg.

Kirkerådet bør også vurdere om det er aktuelt med andre ordninger.

## V Personvalgregler

### 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 éne som leverer rettet stemmeseddel kunne bestemme rangeringen av de tre øverste kandidatene på listen som blir valgt.<sup>6</sup> Det medfører at organiserte kummuleringsaksjoner har store muligheter for å få gjennomslag for sine kandidater.<sup>7</sup>

Ved fylkestingsvalg, og fra neste år ved Stortingsvalg, settes det en sperregrense som gjør at kummuleringsaksjoner er nødt til å ha en viss oppslutning av velgerne for å få gjennomslag. Ved fylkestings- og stortingsvalg 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 (2) og 11-5 (1). Med andre ord må minst åtte prosent av listens velgerne ha gitt sin tilslutning til dem, for at det skal

---

<sup>6</sup> Forutsatt at det videreføres en ordning med tre personstemmer per velger. Det spørsmålet vil en komme tilbake med i høringsnotatet i mars 2017.

<sup>7</sup> 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).

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 gjennomgang av valgresultatene fra 2015<sup>8</sup> 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 Stortings- og 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 kummuleringsaksjoner. Samtidig styrkes innflytelsen til nominasjonskomiteen eller den gruppen 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

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 kummuleringsaksjoner som får uforholdsmessig påvirkning på valgresultatet.

---

<sup>8</sup> Se tabellene 43, 44, 53, 54,60, 61, 69, 70, 76, 77, 83, 84, 90, 91, 99, 100, 108 og 109 i KIFO-evalueringen.

Alternativet er i tråd med Valgløvtutvalget forslag om et krav på minst fem prosent for Stortings- og fylkestingsvalg i sin utredning (NOU 2001:3 side 175).

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 kommuneringsaksjoner 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.

### Stemmetillegg

Ved kommunestyrevalg kan et visst antall av de øverste kandidatene på listeforslaget gis et stemmetillegg,<sup>9</sup> 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 kan stilles spørsmål ved 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 gruppene bak listene sin mulighet til å bestemme hvem fra listen som skal velges og velgerens innflytelse over hvem som blir valgt fra listene.

Den foreløpige vurderingen er at en ordning med stemmetillegg vil gi uforholdsmessig mye innflytelse til nominasjonskomiteen eller gruppen som fremmer listeforslaget. Kirkemøtet har tidligere lagt vekt på at nominasjonskomiteens innflytelse på valget bør begrenses og mest mulig innflytelse gis til velgerne selv.<sup>10</sup> Det anbefales derfor ikke å innføre en ordning med stemmetillegg ved de kirkelige valgene.

## **VI Videre saksgang**

Denne saken har drøftet noen overordnede problemstillinger knyttet til nye valgeregler for bispedømmeråd og Kirkemøtet. Som nevnt innledningsvis vil Kirkerådet få til behandling i mars 2017 et utkast til høringsnotat som vil drøfte en rekke andre spørsmål i detalj. I den sammenheng vil en komme tilbake til blant annet:

---

<sup>9</sup> Dette var tidligere kalt forhåndskommulering.

<sup>10</sup> Ved kirkevalgene i 2009 og 2011 valgte Kirkemøtet av denne grunn å innføre regler hvor nominasjonskomiteen ikke la frem prioriterte lister, jf. KM 11/08 og KM 11/10. Ved reglene for menighetsrådsvalg fra 2011, som også gjaldt for bispedømmerådvalget i 2015, er det tilsvarende lagt vekt på stor innflytelse til velgerne, jf. KM 11/10.

- Spørsmål om finansiering av lister,
- Regler for valg av menighetsråd,
- Justering av regler om stemmerett og valgbarhet for leke, lek kirkelig tilsatte og prester,
- Valg av lek kirkelig tilsatte,
- Valg av prestenes representanter,
- Valg av representant fra døvemenighetene,
- Presisering av regler om hemmelige valg,
- Presisering av regler om valgagitasjon,
- Spørsmål om supplerende nominasjon,
- Spørsmål om opptelling og protokollering av valget,
- Vurdering av antallet personstemmer per velger,
- Regler for forhåndsstemmegivning, og
- Regler for klager.

Listen er ikke uttømmende. Det legges opp til at høringsnotatet blir sendt på høring våren 2017. På bakgrunn av en sammenfatning av høringen og behandling i Kirkerådet høsten 2017, legges det opp til at Kirkemøtet 2018 får til behandling forslag til nye regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

## **VII Økonomiske og administrative konsekvenser**

Gjennomføringen av de kirkelige valgene medfører betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for alle nivåer i Den norske kirke. Kirkevalget 2015 hadde et budsjett på 81,5 millioner kroner. Ca. 15 000 valgfunksjonærer gjorde en viktig jobb med gjennomføringen av valget.

Ulike ordninger vil kunne medføre større eller mindre kostnader. En ordning med kombinasjonsvalg medfører to valgomganger, noe som vil medføre noe større kostnader enn en ordning med bare direkte valg. Dersom det vedtas regler om sperregrense i personvalgreglene, vil valgoppgjøret bli noe mer tidkrevende.