



Høring – rammer for kirkevalget

Høringsnotat x. september 2024. Høringsfrist: 7. desember 2024

Sammendrag

Kirkerådet mener det er nødvendig å forenkle gjennomføringen av kirkevalg for å redusere ressursbruken. Evalueringen av kirkevalget 2023 pekte blant annet på at valgdeltakelsen gikk ned fra 12,6 prosent i 2019 til 9,1 prosent i 2023. Evalueringen slår også fast at det ble brukt betydelige ressurser på valggjennomføringen, blant annet 100 000 arbeidstimer lokalt og over 85,5 mill. kroner. Kirkevalget 2023 var første gang digital forhåndsstemming ble gjennomført. Dette var vellykket og gjorde valget mer tilgjengelig.

Høringsnotatet skisserer tre modeller for gjennomføring av neste kirkevalg:

Modell 1: Heldigitalt valg

Kirkevalget gjennomføres heldigitalt, hvor velgerne bruker sine egne digitale enheter (f.eks. mobil eller PC) for å stemme. Det blir ingen forhåndsstemming eller stemming på papir på valgdagen.

Fordeler: Stor forenkling og betydelig tidsbesparelse. Ingen behov for trykking, mottak eller telling av fysiske stemmesedler. Redusert risiko for feil.

Kostnadsbesparelser på minst 42 millioner kroner.

Ulemper: Noen stemmeberettigede uten elektronisk ID vil ikke kunne utøve stemmeretten.

Modell 2: Digitalt valg med begrensede muligheter for fysisk stemming

Kirkevalget gjennomføres hovedsakelig digitalt, men det gis begrensede muligheter for å stemme ved oppmøte for de velgerne som ikke har elektronisk ID.

Fordeler: Ivaretar prinsippet om at alle med stemmerett skal ha mulighet til å stemme. Reduserer arbeidet med omfattende fysisk stemmegivning på forhånd og fjerner arbeidet med valgdag.

Ulemper: Krever noe ekstra valgarbeid lokalt og kan medføre høyere kostnader enn modell 1, spesielt hvis papirstemmer må håndteres.

Modell 3: Digital forhåndsstemming og fysisk stemmegivning på valgdagen

Kirkevalget gjennomføres med digital forhåndsstemming og fysisk stemmegivning på valgdagen, på samme tid og sted som offentlige valg.

Fordeler: Gjør valget enkelt tilgjengelig for velgerne, når ut til flere.

Ulemper: Krever store ressurser lokalt, med mange valgfunksjonærer og valglokaler. Økonomisk og arbeidsmessig belastning er stor, og modellen anses som for kostbar

og kompleks. Prinsipielle argumenter mot å ha kirkevalg samme sted som offentlige valg.

Kirkerådet anbefaler å gjennomføre kirkevalget som et heldigitalt valg (modell 1) for å oppnå størst mulig forenkling og kostnadsbesparelser. Kirkerådet foreslår at det digitale valget gjennomføres i samme tidsperiode som det offentlige valget. Videre anbefaler Kirkerådet at ordningen med Nominasjonskomiteens liste avvikles for valg til Kirkemøtet.

Det er behov for å forenkle valgreglene for å gjøre dem mer tilgjengelige og redusere risikoen for feil. Høringsnotatet inneholder noen forslag som har som mål å gjøre valgarbeidet mer effektivt. Høringsnotatet inneholder også en vurdering av om det bør gjøres endringer i Kirkemøtets sammensetning for å oppnå forenkling og besparelser. Kirkerådet går inn for at ordningen med særskilt representasjon av prester og andre kirkelig ansatte i Kirkemøtet avvikles.

Forenkling av valggjennomføringen vil redusere kostnadene og arbeidsbelastningen, spesielt lokalt. Digitalisering krever et mer digitaliseringsvennlig regelverk som er mindre komplekst. Kirkerådet foreslår å avvikle tilskudd til lokal gjennomføring av kirkevalget i modell 1 og modell 2.

1. Oppsummering av Kirkerådets forslag

1. Kirkevalget gjennomføres som et heldigitalt valg (modell 1).
2. Kirkevalget 2027 gjennomføres i samme tidsrom som det offentlige valget i 2027.
3. Valget av Kirkemøtet gjennomføres med utgangspunkt i selvstendige lister. Dagens ordning med Nominasjonskomiteens liste i dette valget avvikles. Hvis det ikke godkjennes noen listeforslag, nedsettes det en nominasjonskomité som får i oppgave å fremme en valgliste.
4. Kirkemøtet går inn for å gjøre følgende forenklinger i regelverket:
 - a. Muligheten til å stemme på personer som ikke har stilt til valg (tilføyde navn) ved menighetsrådsvalget, avvikles.
 - b. Ved menighetsrådsvalget avvikles ordningen med sperregrense på fem prosent.
 - c. Ordningen med supplerte kandidater ved menighetsrådsvalg forenkles.
 - d. Forholdsvalg (valg med flere lister) ved menighetsrådsvalg avvikles.
5. Ordningen med særskilt representasjon av prester i Kirkemøtet avvikles.
6. Ordningen med særskilt representasjon av andre kirkelig ansatte i Kirkemøtet avvikles.
7. Det videreføres en lik representasjon som velges av kirkemedlemmene fra hvert bispedømme i Kirkemøtet.
8. Det som i dagens ordning heter *valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet* blir fra nå omtalt som *valg til Kirkemøtet*. Medlemmene av Kirkemøtet valgt fra et bispedømme, utgjør sammen med biskopen bispedømmerådet.

Innhold

Sammendrag	1
1. Oppsummering av Kirkerådets forslag	2
2. Innledning	3
3. Evalueringen av kirkevalget 2023	5
3.1 Valgdeltakelse	5
3.2 Digitale valg	5
3.3 Ressursbruk	6
4. Forslag til endringer knyttet til kirkevalget	7
4.1 Digitalt valg eller digitalt og fysisk valg?	7
4.2 Tidspunkt for kirkevalget	16
4.3 Ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet	17
4.4 Andre forenklinger i regelverket	19
5. Forslag til endringer i Kirkemøtets sammensetning	22
5.1 Særskilt representasjon av prester og andre kirkelig tilsatte	22
5.2 Spørsmål om lik representasjon fra alle bispedømmene	25
5.3 Endring fra <i>valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet</i> til <i>valg av Kirkemøtet</i>	28
6. Økonomiske og administrative konsekvenser	29

2. Innledning

Den norske kirke er en landsdekkende og demokratisk folkekirke. Fra særlig 2009 og frem til i dag har Den norske kirke arbeidet for å utvikle sine valgordninger. Noen av rammene ved de kirkelige valgene var tidligere fastsatt av Stortinget gjennom kirkeloven, men det er nå opp til Kirkemøtet å fastsette hvordan kirkevalg skal organiseres.

Til kirkevalgene i 2009, 2011, 2015 og 2019 ble det bevilget et særskilt tilskudd over statsbudsjettet til gjennomføringen av kirkevalgene. Fra 2020 av har kostnadene til kirkevalg blitt innarbeidet i det generelle rammetilskuddet fra staten til rettssubjektet Den norske kirke. Endringene i forholdet mellom stat og kirke innebærer nå også at det er opp til Den norske kirke i større grad å ta stilling til hvordan ressursene blir brukt, herunder hvor mye som skal gå til gjennomføringen av kirkevalg.

Budsjettrammen for kirkevalget 2023 var i utgangspunktet på nivå med tidligere valg. Fordi den generelle budsjettsituasjonen var krevende, besluttet Kirkerådet i 2022 blant annet at det ikke skulle sendes ut valgkort, se sak KR 94/22 side 19.

Ved kirkevalget i 2023 ble det for første gang gjennomført digital forhåndsstemming. Dette gjorde det mulig for velgere å forhåndsstemme hvor og når de ville i perioden for forhåndsstemming.

To grunnleggende spørsmål ved evaluering av valg i Den norske kirke er hva som er en rimelig forventning til valgdeltakelse, og hvilken ressursbruk til forberedelse og gjennomføring av valget som står i et rimelig forhold til valgdeltakelsen. Når man fordeler kostnadene på antall velgere som deltok i valget i 2023, kommer man til en kostnad per velger på 312 kr.

Kirkerådet mener det er nødvendig å forenkle valggjennomføringen. Å videreføre dagens ordning er for dyrt og gir også en for stor arbeidsbelastning for ansatte, valgte og frivillige i kirken lokalt og nasjonalt. Kompleksiteten bidrar samtidig til å øke risikoen for at det gjøres feil. Behovet for å redusere ressursbruken må også ses i sammenheng med den økonomiske situasjonen Den norske kirke står i nå og framover. Det har allerede vært nødvendig å kutte i budsjettet til kirkevalg i innværende periode (altså perioden 2024–2027). Dette må følges opp av forenklinger for at det skal være samsvar mellom tilgjengelige ressurser og arbeidet som skal gjøres.

Gjennomføringen av kirkevalget er avhengig av et digitalt valgadministrasjonsverktøy hvor man kan legge inn informasjon om menighetsrådene, kandidater, lister mv. Dette gjøres i *valgmodulen* i Den norske kirkes medlemsregister. I 2024 har Kirkerådet inngått avtale med ny leverandør om videre utvikling og vedlikehold av medlemsregisteret, noe som medfører en utfasing av eldre teknologi og behov for å bygge opp store deler av valgmodulen på nytt. Forenklinger i regelverket vil gjøre at dette arbeidet vil bli mindre omfattende og dermed også mindre kostbart.

Med bakgrunn i evalueringen av kirkevalget i 2023, ny utviklingsleverandør og økonomi foreslår Kirkerådet større endringer i rammene for kirkevalget i dette høringsnotatet. I forlengelsen av dette ser Kirkerådet også behov for å vurdere om det bør gjøres enkelte endringer i Kirkemøtets sammensetning (avsnitt 5).

Det er lagt opp til at Kirkemøtet i 2025 avklarer enkelte prinsippspørsmål og andre rammer for kirkevalget (se forslagene i avsnitt 1). Nye regler, basert på vedtaket i 2025, vil deretter bli utredet til Kirkemøtet 2026. Det inkluderer eventuelle endringer i kirkeordningens bestemmelser om sammensetning og valgordning.

Høringsnotatet redegjør først for hovedpunkter fra evalueringen av kirkevalget 2023, før forslag til endringer knyttet til kirkevalget gjennomgås. Deretter vurderes enkelte forslag til endringer i Kirkemøtets sammensetning, før det redegjøres for økonomiske og administrative konsekvenser.

3. Evalueringen av kirkevalget 2023

Kirkerådet evaluerte kirkevalget 2023 i sitt møte i mars 2024, jf. sak [KR 37/24](#). Som grunnlag for saken ble det utarbeidet en [evalueringsrapport](#). Evalueringsrapporten bygget blant annet på en spørreundersøkelse til valgmedarbeidere i soknene, bispedømmerådenes evalueringer og undersøkelser blant befolkningen/medlemmene.

3.1 Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen i 2023 gikk ned sammenlignet med valgene i 2019 og 2015. 274 800 medlemmer i Den norske kirke benyttet seg av stemmeretten, eller 9,1 prosent av de stemmeberettigete. I 2019 var den samlede oppslutningen på 12,6 prosent, og i 2015 var den på 16,7 prosent.

Ulike informasjonstiltak både lokalt, regionalt og nasjonalt ble gjennomført før valget. På grunn av den økonomiske situasjonen ble det ikke sendt valgkort i 2023. Medlemsundersøkelser viser at informasjon om kirkevalget hadde nådd medlemmer fra ulike velgergrupper – både den velgergruppen som kan sees på som aktive i kirken, og de som oppsøker kirken bare ved spesielle anledninger. Undersøkelsene viser at kjennskap til valget økte fra 27 prosent til 82 prosent i perioden for kampanjen. Selv om det også var informasjonstiltak om lister og kandidater, ser det ikke ut til å ha hatt vesentlig innvirkning på valgdeltakelsen.

3.2 Digitale valg

Ved valget i 2023 kunne velgerne for første gang forhåndsstemme digitalt. Valg av prest og valg av lek kirkelig tilsatt ble gjennomført heldigitalt. De digitale valgene var åpne i perioden fra 10. august til 6. september 2023 (onsdagen før valgdagen). 91 689 velgere avga stemme ved ett eller flere av de digitale valgene. Dette var 33,4 prosent av dem som stemte. Da hver velger kunne stemme i minst to valg, ble det totale antallet digitale stemmer 159 025.

Gjennomføringen av de digitale valgene var vellykket. Det var noen tekniske utfordringer knyttet til manntall og tilføyde navn, men overordnet gjorde den digitale løsningen kirkevalget tilgjengelig for medlemmene i Den norske kirke på en helt annen måte enn tidligere. Både internettvalgstyret og Kirkerådet er tilfreds med forberedelsen og gjennomføringen av de digitale valgene. Tilbakemeldingen fra kirkemedlemmene var også svært positive. Kirkerådet mener en digital løsning må videreføres frem mot neste valg.

Når man skal digitalisere, er det viktig med et enhetlig regelverk uten for mange unntak, ofte omtalt som *digitaliseringsvennlig* regelverk. Det har ikke vært tilfellet for reglene for kirkelig valg. Kirkevalgreglene er svært komplekse fordi de kirkelige valgene er komplisert bygd opp. Det som omtales som *kirkevalget* utgjør nesten 1 2000 forskjellige valg med små og store forskjeller i reglene for de ulike valgene

Dette gjør det vanskelig å gjennomføre kirkevalget ikke bare manuelt – men også digitalt.

3.3 Ressursbruk

I fireårsperioden 2020–2023 ble det brukt til sammen ca. 85,5 mill. kroner til kirkevalg over rettssubjektet Den norske kirkes budsjett. Av dette var tilskudd til kirkelige fellesråd til lokal gjennomføring av valget på ca. 35 mill., tildeling til bispedømmerådene på 7,5 mill., intensjonsstøtte og listestøtte til de som stilte til valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, på 5 mill. og støtte til nomineringsgrupper som har medlemmer i Kirkemøtet, på i underkant av 4 mill. kroner. Forberedelsen og gjennomføringen av de digitale valgene kostet ca. 20 mill.

Kirkerådet har anslått at det lokalt ble brukt godt over 100 000 timer på forberedelse og gjennomføring av kirkevalget 2023, utenom forhåndsvalget. Det var over 13 000 valgfunksjonærer fordelt på 2326 valglokaler på valgdagene. Evalueringen anslår at det på valgdagene ble brukt over 45 årsverk til å bemanne valglokaler. I tillegg kommer opplæring, trykking av stemmesedler og manntall i forkant, samt opptelling og rapportering i etterkant. Av valgfunksjonærene var det ca. 15 prosent tilsatte, 44 prosent menighetsrådsmedlemmer og 41 prosent frivillige.

De gjeldende kirkevalgreglene krever omfattende fysisk forhåndsstemming, og de stiller krav om at det skal være minst to stemmemottakere til stede til enhver tid. Kirkerådet har ikke statistikk på hvor mange arbeidstimer som gikk med til å betjene lokaler for forhåndsstemming, men har, ut fra reglenes krav, anslått at det var et sted mellom 11 000 og 36 000 timer. Antakelig var det et antall i den øvre enden av anslaget.

39 prosent av dem som stemte, forhåndsstemte. De aller fleste som forhåndsstemte, gjorde det digitalt. 15 393 velgere forhåndsstemte på papir. Hvis man tar utgangspunkt i anslaget for timer brukt i avsnittet over, betyr det at det ble brukt i øvre del av 11 000–36 000 timer for å ta imot 15 000 stemmegivinger. Soknene måtte arbeide mye for å legge til rette for forhåndsstemming på papir, men den muligheten ble i svært liten grad brukt av velgerne.

Det omfattende arbeidet med kirkevalg blir opplevd som en belastning lokalt. Det binder opp både ansatte og frivillige som ellers kunne brukt tid på barne- og ungdomsarbeid, diakoni, kirkemusikk eller andre møteplasser ute blant folk. I evalueringen ble det blant annet pekt på at det er avgjørende å endre omfanget av fysisk forhåndsstemming. Valggjennomføring etter dagens ordning forutsetter også at ansatte og frivillige i soknet bruker tid på å skaffe pålagt valgmateriell, opplæring, forberedelser og bemanning av forhåndslokaler og valglokaler i stedet for arbeid som er rettet mot folk i soknet.

4. Forslag til endringer knyttet til kirkevalget

Den norske kirkes valgordning skal legge forholdene til rette, slik at medlemmene av Den norske kirke ved frie og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet. Kirkerådet har som utgangspunkt at de som ønsker å bruke stemmeretten, får anledning til å bruke den, samtidig som det er viktig å vurdere ressursbruken kritisk i lys av det som fremstår som en realistisk oppslutning om kirkevalg.

Regelverket for kirkelige valg er komplekst og vanskelig tilgjengelig for både valgmedarbeiderne, kandidater som stiller til valg, velgerne og mediene. Kompleksiteten gjør også digitalisering krevende. Forenkling av regelverket vil spare ressurser på alle nivåer, samtidig som det vil gjøre valget lettere for velgerne – og det vil redusere risikoen for feil. Den økonomiske situasjonen Den norske kirke står i, gjør det også nødvendig å spare kostnader ved gjennomføringen av valget. Forslag til endringer ved gjennomføring av kirkevalg vil derfor bygge på et prinsipp om at det skal gjennomføres forenklinger og besparelser.

Etter endringene i relasjonen mellom stat og kirke må Den norske kirke kritisk vurdere om demokratitenkning og reglene for kirkevalg fortsatt skal ligne like mye på offentlig demokratiforståelse og de offentlige valgordningene, jf. sak KR 96/23. Et kirkelig medlemsdemokrati skal sikre hemmelige og frie valg, men det betyr ikke nødvendigvis at valget må bygge på de ordningene som gjelder for kommunestyre-, fylkestings- eller stortingsvalg. Dette er også et overordnet perspektiv og hensyn som utgjør en bakgrunn for forslagene i høringsnotatet.

4.1 Digitalt valg eller digitalt og fysisk valg?

Fra 2009 av har de kirkelige valgene vært gjennomført samme tid som og i umiddelbar nærhet til de offentlige valgene på valgdagen. Dette var tidligere bestemt av Stortinget. I den nye trossamfunnsloven er det overlatt til Den norske kirke selv å beslutte hvordan kirkevalget skal gjennomføres.

I behandlingen i Kirkemøtet har kirkemøtekomiteen tidligere pekt på at den ut fra tros- og livssynspolitiske hensyn ser «det problematiske i at Den norske kirkes valg, og bare dem, kobles til valglokalene og tidspunktene for de offentlige valg i Norge». Samtidig har komiteen lagt vekt på at «det [er] et mål at ordningene for valg i Den norske kirke stimulerer til stor valgdeltagelse i en fase der Den norske kirkes demokratiske kultur og ordninger utvikles for en selvstendig folkekirke». Ut fra dette trakk kirkemøtets medlemmer ulike konklusjoner i 2021, men flertallet (81 stemmer) gikk da inn for å videreføre ordningen med samme tid og sted for valget i 2023.

Over tid har det skjedd noen endringer som gjør at Kirkerådet nå mener spørsmålet må vurderes på nytt.

Fra 2009 og frem til i dag har det skjedd en utvikling hvor stadig færre av velgerne ved offentlige valg deltar på valgdagen. I 2009 var det 24,5 prosent av velgerne som forhåndsstemte, mens det var 49,1 prosent som forhåndsstemte i 2023. Effekten av at Den norske kirke har hatt sine valg samtidig med og i umiddelbar nærhet til offentlige valg på valgdagen, blir svekket når stadig færre velgere ved offentlige valg stemmer på valgdagen. Den norske kirke har ikke kapasitet til å ha forhåndvalg tilsvarende det offentlige valget. Det digitale forhåndvalget i 2023 var et tiltak som prøvde å motvirke denne effekten ved å ha digitale valg tilgjengelige i hele perioden for forhåndsstemming.

Effekten av å ha valget i umiddelbar nærhet til de offentlige valglokalene har også blitt redusert av at man i de fleste kommunene nå kan stemme hvor som helst i kommunen. Det gjør at mange ikke lenger kjenner til sin stemmekrets og derfor ikke er kjent med hva som er riktig sted å møte opp på valgdagen (eller ikke er kjent med at det er kirkevalg, eller at stemmekretsen har noe å si for hvor man må avgi stemme). Det kan antas at de færreste som først møter opp ved feil stemmested, reiser til riktig stemmested for å få avgitt stemme ved kirkevalget. Det har også vært noe forvirring om håndtering av velgere som ikke står i manntallet i stemmekretsen, som blant annet førte til en klagesak i 2023.

Evalueringen av valget i 2023, og særlig de positive erfaringene med digitalt valg, gjør det naturlig å vurdere relativt fritt hvordan kirkevalget bør gjennomføres i fremtiden.

Kirkerådet vil her peke på tre modeller:

1. Kirkevalget gjennomføres heldigitalt.
2. Kirkevalget gjennomføres digitalt med begrensede muligheter for å stemme ved oppmøte for dem som ikke har elektronisk ID som BankID.
3. Kirkevalget gjennomføres med digital forhåndsstemming og valgdag med fysisk stemmegiving.

Modell 1: Kirkevalget gjennomføres heldigitalt

Presentasjon av modellen

I denne modellen blir kirkevalget gjennomført heldigitalt ved at velgerne på sine egne digitale enheter (f.eks. mobil eller PC) vil kunne stemme i kirkevalget. Det innebærer at det ikke lenger blir forhåndsstemming på papir eller stemming på papir på valgdagen, slik at det ikke blir fastsatt noen krav om gjennomføring av valget lokalt. Det er altså to elementer denne modellen bygger på: 1) Heldigitalt valg og 2) Ikke krav om lokal gjennomføring av valget.

Vurdering av hensyn

Å gjennomføre kirkevalget heldigitalt vil være en stor forenkling og spare svært mye arbeidstid. Det vil ikke være fysiske stemmesedler å trykke, ta imot og telle, og man behøver ikke å bemanne valglokaler. Hele valgprosessen vil gjennomføres digitalt,

noe som vil redusere risikoen for feil som for eksempel feil lister i valglokalene og feil i opptelling av papirstemmer. Miljømessig vil det være en stor fordel ikke å måtte trykke opp og transportere stemmesedler både ut til valglokalene og til telling i etterkant. Digitalt valg har også en miljøpåvirkning, men gitt at det digitale valget uansett skal gjennomføres, er det bra ikke å ha papirvalg på toppen. Det vil også spare arbeidstid, særlig lokalt der man ikke trenger å bemanne lokaler, gi opplæring til valgfunksjonærer og andre praktiske oppgaver knyttet til det fysiske valget. Man vil også spare mye ressurser i Kirkerådets sekretariat, fordi man ikke behøver å utvikle en ordning for å slå sammen papirstemmene med digitale stemmer.

Valget av prest og lek kirkelig tilsatt ble gjennomført heldigitalt i 2023, noe som bidro til en forenkling både for velgerne og for valgadministrasjonen i bispedømmene. Gjennomføringen av dette valget gikk bra.

Også andre organisasjoner som f.eks. Coop, OBOS og lokalbanker gjennomfører valg digitalt, og det har vært gjennomført digitale folkeavstemninger i flere kommuner og fylkeskommuner.

Ved kirkevalget i 2023 var det fortsatt over 60 prosent av velgerne som stemte på papir. Noen har ikke elektronisk ID, andre føler seg ikke komfortable med digitale verktøy. Samtidig må dette ses i sammenheng med at kirken hadde et omfattende tilbud til fysisk stemmegivning. utfordringen er særlig knyttet til de velgerne som ikke kan stemme digitalt, fordi de mangler elektronisk ID. Ved offentlige valg er det et grunnleggende prinsipp at alle med stemmerett skal ha mulighet til å stemme. Ved et heldigitalt valg risikerer en at noen stemmeberettigede ikke vil ha muligheten til å stemme, fordi de ikke har elektronisk ID. Samtidig er det ikke gitt at det samme prinsippet som gjelder ved offentlige valg, må gjelde ved kirkevalg. Kirkevalget er ledd i et medlemsdemokrati, og ikke et offentlig valg.

BankID er den mest brukte elektroniske ID-løsningen. BankID skriver på sine nettsider at 4,5 millioner nordmenn har BankID. Ifølge SSB er det 4 639 075 innbyggere i Norge over 15 år per første kvartal 2024¹. Ut fra dette kan man beregne at omtrent tre prosent (139 075 personer) av befolkningen i aktuell alder ikke har BankID. Ved valget i 2023 var det 274 800 personer som deltok, og prosentregning tilsier at 8 244 (tre prosent) av disse ikke har BankID (det er da ikke tatt hensyn til andre faktorer som kan påvirke dette tallet, og at enkelte kan benytte andre elektroniske ID-løsninger). Prinsipielt er det problematisk at disse velgerne ikke får muligheten til å utøve stemmeretten. Samtidig er det snakk om å bruke omfattende ressurser på alle nivåer i kirken for svært få stemmer.

Da Innlandet fylkeskommune gjennomførte en heldigital folkeavstemning i 2022, ga Ligestillings- og diskrimineringsombudet uttrykk for bekymring «for at

¹ <https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/befolkningen>

fylkeskommunen har skapt en barriere for å delta i avstemningen for den ikke-digitale gruppen, som særlig består av eldre».² Diskrimineringsnemnda behandlet i 2022 en sak om spørsmål om diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse ved at det bare var mulig å stemme digitalt i denne folkeavstemningen. Nemnda kom til at klageren ble stilt dårligere enn andre på grunn av funksjonsnedsettelse ved at avstemningen ble gjennomført heldigitalt, men at vilkårene for lovlig forskjellsbehandling var oppfylt.³

Valg i Den norske kirke er ikke umiddelbart sammenlignbare med offentlige valg, men noen av de kirkelige velgerne vil nok kunne oppleve en barriere for å delta i kirkevalget hvis det blir heldigitalt. På den annen side har det vært gode erfaringer med at de digitale valgene er universelt utformet, slik at det er lettere for andre grupper å delta i valget digitalt. Det har også vært flere eksempler på at eldre har opplevd digitalt valg som mer tilgjengelig, fordi det ikke er nødvendig å reise til valglokalet for å avgi stemme.

Kirkerådet legger til grunn at en modell med heldigitale valg vil ha et saklig formål, vil være nødvendig for å oppnå formålet, og ikke er uforholdsmessig inngripende, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Det vises i den sammenhengen til at lovens forarbeider slår fast at ulemper som rammer *eldre* fordi de i mindre grad tar i bruk moderne teknologi, som et utgangspunkt vil være lovlig forskjellsbehandling som er nødvendig og forholdsmessig, siden «et forbud ville redusere incentivene til å ta i bruk effektiviserende teknologi», jf. Prop. 81 L (2016–2017) side 146. Forarbeidene understreker samtidig at bruk av moderne teknologi har en stor samfunnsøkonomisk gevinst og en miljømessig side. Diskrimineringsnemnda har i sin praksis lagt til grunn at det samme utgangspunktet til en viss grad må gjelde for *funksjonsnedsettelse*.⁴

Det vil være behov for beredskapsbestemmelser dersom valget ikke kan gjennomføres etter forutsetningene.

Økonomisk og administrative konsekvenser

Siden denne modellen ikke inneholder krav om gjennomføring av fysisk valg, hverken på papir eller digitalt, vil kostnadene som har gått til å gjennomføre fysisk stemming, bli spart i denne modellen.

Fra menighetsrådsloven 1920 av har kommunene hatt ansvaret for utgiftene til menighetsrådvalget. Med demokratireformen fra 2009 og de økte kravene til tid, sted og omfang ved kirkevalget har Stortinget finansiert merutgiftene som fulgte av kravene i valgreglene over statsbudsjettet, og for 2023 har dette vært videreført via

² <https://www.ldo.no/en/ombudet-og-samfunnet/siste-nytt2/ombudet-bekymret-for-digital-utenforskap-i-forbindelse-med-folkeavstemning/>

³ Diskrimineringsnemndas sak 22/108.

⁴ Se Diskrimineringsnemndas sak 22/108.

rammetilskuddet til rettssubjektet Den norske kirke. Hvis man går inn for heldigitalt valg, vil arbeidet som gjenstår for menighetsrådet være knyttet til nominasjonskomité, behandling av listeforslag, kommunikasjon om valget og oppfølging av valgresultatene. Dette tilsvarer det nivået som gjaldt før 2009. Ved at kirkevalgregelens ekstra krav avvikles i denne modellen, vil en naturlig konsekvens være at også merutgiftene som har vært dekket av tilskudd fra Kirkerådet, avvikles. Det innebærer at de utgiftene menighetsrådet har til valggjennomføring, vil være omfattet av kommunens finansieringsansvar for *administrativ hjelp* etter trossamfunnsloven § 14 annet ledd. Det vil derfor være viktig å inkludere dette i budsjettforslaget fra soknet ved kirkelig fellesråd til kommunen.

Kirkerådet legger til grunn at tilskuddet til kirkelig fellesråd for lokal valggjennomføring, som utgjør ca. 35 millioner, vil kunne spares. Dette tilskuddet har bl.a. gått til opplæring og godtgjørelse av valgfunksjonærer, lokal valgadministrasjon og valgmateriell.

Siden det ikke blir fysiske stemmesedler vil kostnadene til trykking og sending av stemmesedler bli spart ved begge valgene, og det vil heller ikke være nødvendig å oversende papirstemmesedler fra valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet fra valgstyrene til bispedømmet. Det vil heller ikke være nødvendig å utvikle funksjoner for at menighetsrådene skal kunne hente ut stemmesedler på papir ved menighetsrådsvalget på kirken.no. Også det har en kostnad som spares.

Siden modellen er heldigital, er det ikke nødvendig å utvikle en løsning for å slå sammen papirstemmer med de digitale stemmene i valgmodulen, en omfattende og kostbar prosess. Det vil heller ikke være nødvendig å utvikle funksjonalitet for planlegging og kunngjøring av forhåndsstemming eller valgting. Som følge av at valget ikke skjer i umiddelbar nærhet til offentlige valg, vil det heller ikke være nødvendig for systemet å håndtere de offentlige stemmekretsene fordelt på de ulike soknene. Samlet innebærer dette en stor besparelse.

Oppsummert kan det anslås at modellen vil spare ca. 35 millioner kroner på tilskudd til lokal valggjennomføring, 1 million til trykk og distribusjon av stemmesedler og anslagsvis 6 millioner til digital utvikling. Modellen vil derfor spare minst 42 millioner kroner. I tillegg kommer de ressursene man sparer ved at ansatte og frivillige slipper å bruke tid på valggjennomføring på valgdagen.

Modell 2: Kirkevalget gjennomføres digitalt med begrensede muligheter for å stemme ved oppmøte for dem som ikke har elektronisk ID

Presentasjon av modellen

Også i denne modellen gjennomføres kirkevalget hovedsakelig digitalt. Forskjellen fra modell 1 er at det også blir fastsatt noen *begrensede* muligheter for å stemme ved oppmøte i perioden for valget for de som ikke har elektronisk ID. Når det er presisert

at det skal være *begrensede* muligheter til å stemme ved oppmøte, er det for å understreke at modellen ikke legger opp til at det skal være omfattende muligheter for å kunne stemme for dem som ikke kan stemme digitalt, men at det skal være et avgrenset tilbud til dem som ikke har eller kan få elektronisk ID.

I utgangspunktet legger modellen til grunn at også de som ikke har elektronisk ID, må stemme digitalt. En kan se for seg en alternativ innlogging i et bemannet lokale der velgeren selv må identifisere seg som ved papirvalg, men at det likevel går an å avgi en digital stemme via en PC. Om dette vil være mulig, vil både være avhengig av tekniske muligheter i det digitale valgsystemet og kostnader for dette. Spørsmålet om en slik digital løsning er realistisk å få til ved kirkevalget i 2027, er noe Kirkerådet må komme tilbake til etter nærmere utredning.

Hovedgrepet ved denne modellen er at det uansett skal være muligheter for å stemme ved oppmøte for dem som ikke har elektronisk ID. Hvis det digitale valgsystemet ikke åpner for at dette kan skje direkte i systemet, innebærer denne modellen at velgere som ikke kan stemme digitalt, får en mulighet til å stemme på papir.

Vurdering av hensyn

Denne modellen vil ivareta mange av de samme hensynene som modell 1 ved at kirkevalget hovedsakelig gjennomføres digitalt. Dermed blir det heller ikke behov for å gjennomføre valgting på valgdagen eller omfattende forhåndsstemming på papir.

Denne modellen legger avgjørende vekt på prinsippet om at alle med stemmerett skal ha mulighet til å stemme. De som ikke har eller kan skaffe seg elektronisk ID, vil i denne modellen kunne stemme ved oppmøte, for eksempel på et kirkekontor. Det innebærer at soknet må legge til rette for dette, som vil medføre noe ekstra valgarbeid for soknet. Det vil også kreve opplæring av stemmemottakerne og tilrettelegging av hensiktsmessig utstyr.

Hvis det lar seg gjøre å etablere en begrenset mulighet hvor disse velgerne uten elektronisk ID kan stemme digitalt, reises det noen spørsmål knyttet til risikoen for informasjonssikkerhet på de datamaskinene mv. som blir benyttet ved stemmingen. Siden dette er et begrenset tilbud, antar Kirkerådet likevel at det bør være håndterlig.

Dersom det ikke lar seg gjøre å utvikle en slik digital løsning, må en åpne for noen papirstemmer, og det vil ha ytterligere økonomiske og administrative konsekvenser. Kirkerådet må da utforme stemmesedler og utvikle system for å lage hver enkelt stemmeseddel ut fra informasjonen som registreres i valgmodulen, utvikle system for registrering av telling av papirstemmer i valgmodulen og følge opp veiledning i håndtering av papirstemmer. På kirkekontorene vil man måtte ha tilgang til utskrift av stemmesedler og annet valgutstyr. Det blir også arbeid med telling og sending av stemmesedler både lokalt og på bispedømmenivå.

Etter gjeldende ordning må papirstemmesedler håndteres i stemmeseddelkonvolutter ved forhåndsvalget. Disse må legges i omslagskonvolutter med påført navn, og senere kontrolleres mot manntallet etter at det digitale valget er avsluttet. Dette krever mye materiell (stemmeseddelkonvolutter og omslagskonvolutter) og oppleves av mange som veldig byråkratisk, samtidig som flere velgere stiller spørsmål om valget blir hemmelig når man må skrive navnet sitt på en omslagskonvolutt. Det er nettopp for å sikre hemmelige valg at det er to sett konvolutter, men dette er ganske omstendelig. Kirkerådet vil utrede muligheten for å krysse av direkte i et digitalt manntall, men det vil også ha en kostnadsside. På den måten kan man ta imot stemmer rett i urne i stedet for konvolutt.

I likhet med modell 1 vil det være behov for beredskapshjemler hvis det digitale valget ikke kan gjennomføres etter forutsetningene.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Modellen vil på samme måte som modell 1 spare ressursene som går med på gjennomføringen av valgting på valgdagen, dvs. anslagsvis 100 000 arbeidstimer.

Både alternativet med digital pålogging og et alternativ med papirstemmer vil kreve noe oppfølging lokalt. Dette vil likevel være i mye mindre omfang enn forhåndsstemmingen ved valget i 2023. Man må regne med noe tid til opplæring og til å motta stemmer og hjelpe velgere. Ved en digital ordning må man ha tilgjengelig en PC som er satt opp på riktig måte. Ved en ordning med stemmesedler på papir må man ha printer og papir til å skrive ut stemmesedler. Man må også ha noen ressurser til opptelling av stemmesedlene.

Kirkerådet legger til grunn at tilskuddet til lokal gjennomføring av kirkevalget utgår ved denne modellen på samme måte som ved modell 1, og det vises til omtalen av dette tilskuddet under økonomiske og administrative konsekvenser av modell 1. Selv om modell 2 innebærer noe mer arbeid enn modell 1, er Kirkerådets vurdering at dette er omfattet av kommunens finansieringsansvar på samme måte som oppgavene som også ligger i modell 1.

Det er per i dag uklart hvor omfattende arbeid det vil være å legge til rette for en alternativ pålogging til det digitale valgsystemet. Det vil bli kostnader nasjonalt knyttet til utvikling av denne påloggingen, men det er vanskelig å anslå hva kostnaden vil bli. Et system med papirstemmer vil kreve omfattende utvikling i valgmodulen.

Oppsummert kan det anslås at man kan spare ca. 35 millioner kroner på tilskudd til lokal valg gjennomføring og 1 million til trykk og distribusjon av stemmesedler ved å velge denne modellen heller enn dagens ordning. Man vil bruke mer penger til digital utvikling enn ved modell 1. Særlig vil det bli behov for omfattende utvikling av valgmodulen hvis man må bruke papirstemmer. Man vil spare ressurser lokalt ved at

ansatte og frivillige slipper å bruke tid på valggjennomføring på valgdagen. Det må regnes noe arbeidstid til oppfølging av velgere og til eventuell håndtering av papirstemmer.

Modell 3: Kirkevalget gjennomføres med digital forhåndsstemming og valgdag med fysisk stemmegiving.

Presentasjon av modellen

I denne modellen gjennomføres valget med digital forhåndsstemming og valgdag med fysisk stemmegiving. Stemmingen på valgdagen skjer i denne modellen på samme tid og samme sted som offentlige valg. Forskjellen fra ordningen som gjaldt i 2023, er at det ikke legges opp til fysisk forhåndsstemmegiving.

Vurdering av hensyn

Den store fordelen med å ha valget i umiddelbar nærhet til offentlige valg er at det blir synlig for velgere som kanskje ellers ikke hadde tenkt på at det var kirkevalg. Det må antas at ordningen har gjort at personer som ellers ikke ville stemt ved kirkevalget, har avgitt stemme. Kirkerådet har i evalueringen av valget i 2023 gjort analyser som viser en positiv sammenheng mellom det totale antallet valglokaler og oppslutning om kirkevalget. Å ha valglokaler andre steder enn der hvor kommune- og fylkestingsvalget avholdes, har en signifikant negativ effekt på oppslutningen. Tilsvarende resultater har tidligere evalueringer kommet til.

Å gjennomføre kirkevalg samtidig med og i umiddelbar nærhet av offentlige valg har vært med på å gjøre kirkevalget tilgjengelig og relativt enkelt å delta i. Det å ha valget i umiddelbar nærhet av de offentlige valglokalene gjør at det blir enkelt for velgerne å delta, og at man når velgere man ellers ikke ville nådd. Denne effekten har imidlertid blitt redusert over tid både av at det er en større andel som forhåndsstemmer, og av at man i de fleste kommuner nå kan stemme hvor som helst i kommunen. Kirkerådet vil måtte utrede om det er mulig å utvikle et digitalt manntall for å bøte på enkelte av disse problemstillingene i denne modellen. Også det vil ha en risiko- og kostnadsside.

Evalueringen av kirkevalget 2023 og erfaringer fra tidligere valg har vist at valggjennomføringen er en stor belastning for kirken lokalt. Ordningen krever samtidig svært store ressurser lokalt, med nesten 13 000 valgfunksjonærer fordelt på 2326 valglokaler. Å gjennomføre valg samme tid og sted som offentlige valg krever svært mange personer over svært mange timer og binder derfor opp ansatt- og frivilligressurser som ellers kunne vært brukt til annet kirkelig arbeid.

Det har også blitt anført prinsipielle argumenter mot å knytte kirkevalget tett opp til offentlige valg. Det å koble offentlig stemmegiving, som indikerer tilslutning til landets demokratiske verdier, til stemmegiving i det største trossamfunnet, Den norske kirke, blir av noen ansett som uheldig. Det kan gi et feilaktig inntrykk av at

statsborgerskap og kirkemedlemskap er ett og det samme. Sammenkoblingen reiser også spørsmål om likebehandling av ulike tros- og livssynssamfunn.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Modell 3 bygger i stor grad på nåværende ordning, noe som også innebærer at kostnadene i denne modellen vil starte på samme nivå som gjennomføringen av kirkevalget i 2023. I 2023 var det samtidig mulig å gjenbruke mye av valgmodulen fra 2015 og 2019. Ved kirkevalget i 2027 vil mye av valgmodulen måtte bygges opp på nytt for å kunne håndtere de funksjonene som ble benyttet ved de tidligere valgene. Det vil derfor bli større kostnader som går til valgmodulen, ved dette valget enn ved forrige valg.

Utvikling av et system for digitalt manntall til bruk på valgdagen vil ha kostnader. Lokalt vil det også kreve nødvendig utstyr som datamaskiner til hvert valglokale og god opplæring av valgfunksjonærene, så de er trygge på å bruke det digitale systemet. Det vil også være en risiko for teknisk svikt som gjør at systemet blir midlertidig nede, noe som innebærer at man antakelig må ha en beredskapsløsning på plass, som igjen innebærer behov for ekstra arbeid.

Modellen forutsetter at det blir trykt opp et tilstrekkelig stort antall stemmesedler både på lokalt og nasjonalt nivå til at alle som ønsker å avgi stemme, får mulighet til det. Kostnadene ved trykking og distribusjon av stemmesedlene ved valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet var 1 million kroner i 2023, i tillegg kommer kostnader til trykking/utskrift av stemmesedler til menighetsråd lokalt.

Ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet har stemmesedlene blitt talt opp på bispedømmenivå. Det innebærer at stemmesedlene må transporteres fra det enkelte soknet til bispedømmet. Det har skjedd en utvikling hvor det tar lengre tid enn tidligere å sende stemmesedler i posten, og det kan lage risiko for at ikke alle stemmesedler kommer fram tidsnok. Dette gjør også at det vil ta lengre tid før valgresultatet kan kunngjøres.

Kravet om samme tid og umiddelbar nærhet til offentlige valg innebærer også i gjeldende ordning at valglokalene må følge de samme stemmekretsene som i de offentlige valgene. Det har vist seg krevende å gjennomføre dette ved tidligere valg. På den ene siden går det en del ressurser til å sikre korrekt stemmekrets på alle adresser i medlemsregisteret. På den andre siden har det vært utfordrende å få alle brukerne i valgmodulen til å forstå logikken. Enkelte steder er det lite samsvar mellom stemmekretsgrenser og soknegrenser. Da kan sokn få ansvar for en stemmekrets med så lite som bare én adresse i soknet. Det krever mye veiledning. Det finnes heller ingen god ordning for dem som har fått overført sine medlemsrettigheter til et annet sokn enn bostedssoknet.

Kirkerådets vurdering av modellene

Modell 1 vil innebære mest forenkling for kirken lokalt ved at det ikke stilles krav til gjennomføring av forhåndsstemming eller valgting på valgdagen. Fordi valget da gjennomføres på én måte for alle velgere, blir det mindre komplekst, og risikoen

reduseres. Modellen vil også spare minst 42 millioner sammenlignet med dagens valgordning.

Samtidig er det et viktig hensyn at man ikke bør utelukke noen stemmeberettigede fra å ha mulighet til å delta ved valget. Modell 2 legger til rette for en begrenset mulighet til å stemme for dem som ikke har eller kan få elektronisk ID. Det blir et spørsmål om hvor mye ressurser man ønsker å bruke på å ivareta hensynet til ikke å utelukke noen fra muligheten til å stemme, når det sannsynligvis vil dreie seg om en stor kostnad for relativt få stemmer. Før videre utredning er det en usikkerhet knyttet til hvor stor kostnad man snakker om for modell 2, og det er også usikkerhet knyttet til hvor mange det faktisk vil være som ikke kan få en påkrevd elektronisk ID i 2027.

Kirkerådets vurdering er at det ikke er aktuelt å beholde ordningen med kirkevalg i umiddelbar nærhet til offentlige valg (modell 3). Det utelukker ikke at valget kan gjennomføres i samme periode som offentlige valg, dvs. i perioden fra forhåndsstemmingen åpner til valglokalene stenger på valgdagen (se neste avsnitt). Den arbeidsmessige belastningen for hver enkelt menighet, uavhengig av dens størrelse, og bruk av betydelige økonomiske ressurser ved å gjennomføre dette lokalt er for stor. Når det nå gjennomføres digitalt valg som gjør valget lett tilgjengelig for velgerne, er bemanning av svært mange valglokaler på valgdagen i tillegg feil bruk av menneskelige ressurser og for kostbart. De prinsipielle argumentene tilsier også at ordningen bør avvikles.

Kirkerådet mener også at man må tilpasse ressursbruken til den valgdeltakelsen som er realistisk å forvente framover og den økonomiske situasjonen. Den norske kirke er i. Det støtter konklusjonen om at modell 3 ikke er aktuell. Det er også et grunnlag for å mene at også modell 2 vil bli for dyr og kompleks.

Kirkerådet foreslår at kirkevalget gjennomføres som et heldigitalt valg (modell 1).

4.2 Tidspunkt for kirkevalget

Det offentlige valget gjennomføres vanligvis i perioden fra 10. august til den andre mandagen i september. Hvis man fristiller kirkevalget fra å være i umiddelbar nærhet til kommune- og fylkestingsvalg (modell 1 eller 2), er det mulig å gjennomføre kirkevalg på et annet tidspunkt. Det er også mulig å gjennomføre kirkevalget i et annet år enn det offentlige valgåret.

Å holde på samme tidsrom og frister som det offentlige valget, kan gi drahjelp i form av at velgerne vil være i valgmodus. Et motargument er at det vil gjøre det mer spennende for mediene å dekke kirkevalget dersom det ikke er offentlig valg samtidig. Samtidig viser erfaringen fra de to siste valgene at de nasjonale mediene generelt har liten interesse for kirkevalget og «kampsakene». I 2023 handlet de fleste nyhetsoppslagene om nyvinningen med digital forhåndsstemming. Lokalmedier kan være interessert i enkeltpersoner og skriver om listen til menighetsrådsvalget.

Skal en lykkes med å få mediedekning på kirkevalgkampsakene i valg til Kirkemøtet, må sakene være interessante for mange, og lister/kandidater må ha tydelig ulike standpunkter. Kirkerådets sekretariat har i dialog med mediene fått tilbakemeldinger om at det ikke har vært slike saker siden likekjønnet vigsel ble diskutert ved kirkevalget i 2015.

På grunn av overgangen til digitalt valg og den tiden videreutviklingen av et digitalt valgssystem krever, vurderer Kirkerådet det ikke som realistisk å gjennomføre kirkevalget 2027 før tidligst i august–september 2027. Siden kirkelige rådsorganer i dag er valgt for en periode på fire år, og det er noe som har vært forespeilet kandidatene, vurderes det heller ikke som aktuelt å utvide valgperioden og gjennomføre valget et år senere. En eventuell endring av tidspunktet for valget vil derfor først kunne få virkning fra neste valgperiode. I så fall er det noe som bør fastsettes av Kirkemøtet i forkant av kirkevalget 2027, slik at valgperioden for dem som velges i 2027, kan tilpasses dette. Det må også ses i sammenheng med tidspunkt for når rådene trer i funksjon.

Det er allerede lenge å forplikte seg til å stille til valg for en periode på fire år. Det vurderes derfor ikke som aktuelt å utvide valgperioden til fem år. Tre år mellom valgene i 2027 og 2030 vil bli litt knapp tid mellom de to valgene. Det mest realistiske anslaget vil derfor være noen andre måneder i løpet av 2031 enn september–august, f.eks. mai–juni eller oktober–november 2031.

Kirkerådet går inn for at kirkevalget i 2027 legges til samme tidsrom som det offentlige valget. Kirkerådet ber samtidig om synspunkter fra høringsinstansene på om det etterfølgende kirkevalget bør flyttes til et annet tidspunkt enn det offentlige valget eller eventuelt til et annet år.

4.3 Ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet

Ved de siste kirkevalgene har valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet blitt gjennomført som listevalg med valglister fra selvstendige nomineringsgrupper og Nominasjonskomiteens liste. En *nomineringsgruppe* er kirkevalgreglenes betegnelse for en gruppering som stiller liste ved et kirkevalg.

Ordningen skaper utfordringer fordi de ulike listene har ulike utgangspunkter og derfor må behandles forskjellig. Nominasjonskomiteens liste tilstreber bredde i kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål, mens lister fra nomineringsgrupper karakteriseres av at kandidatene står samlet om et program med likt syn på aktuelle kirkelige spørsmål. Dette blir omtalt som et system med asymmetriske lister. Det at listene har ulik status er krevende å forstå både for velgere, valgfunksjonærer og offentligheten, og det bidrar til mer arbeid med valggjennomføringen.

En annen kjent utfordring med Nominasjonskomiteens liste, som er påpekt i tidligere evalueringer, er at velgere risikerer å bidra til at kandidater de er uenige med, blir valgt. Valgordningen med forholdsvalg innebærer at de ulike listene får en forholdsmessig representasjon i organet ut fra hvor mange stemmer de får. Når mandatene er fordelt mellom listene, blir det en kåring av hvilke kandidater på listene som har fått flest stemmer, dvs. et personvalg internt på listene. På en liste som bygger på et felles program, vil ikke personvalget internt på listen ha like stor betydning som på Nominasjonskomiteens liste, hvor kandidatene er forutsatt å ivareta en bredde av synspunkter på aktuelle kirkelige spørsmål. En velger som ønsker å støtte noen kandidater på Nominasjonskomiteens liste, fordi velgeren støtter disse kandidatens synspunkter, vil derfor risikere å være med på å støtte at andre kandidater på samme liste, men med det motsatte synspunktet, blir valgt.

En annen utfordring er at det er ulike regler for personvalg for Nominasjonskomiteens liste og lister fra nomineringsgrupper. Nomineringsgruppene kan gi stemmetillegg til sine øverste kandidater, men Kirkemøtet vurderte i 2018 at det ikke var riktig å gi nominasjonskomiteene mulighet til å gi stemmetillegg til kandidatene på Nominasjonskomiteens liste. Den eller de kandidatene som får stemmetillegg, vil i stor grad bli valgt i praksis, noe som begrenser velgernes mulighet til å foreta et reelt personvalg på listen. Derfor er det i stedet en sperregrense på et personlig stemmetall på minst fem prosent av listens stemmetall for å bli kåret etter antall mottatte personlige stemmer.

Avisen Vårt Land gjorde et forsøk på å hjelpe velgerne til å gjøre informerte valg ved å lage en «valgomat». Der var Bønnelista, Frimodig kirke og Åpen folkekirke representert. Vårt Land informerte om at Nominasjonskomiteens liste ikke var med, fordi den ikke hadde ett, felles program. Det gjorde det teknisk vanskelig å inkludere den i valgomaten.

At representanter fra menighetsrådene velger de fleste av nominasjonskomiteens medlemmer, sikrer ordningen med Nominasjonskomiteens liste en formalisert kanal for innflytelse fra menighetsrådene i valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Menighetsrådene og ungdomsrådet er i valgreglene oppfordret til å sende forslag til kandidater både til nominasjonskomiteen og til nomineringsgruppene. Erfaringen fra 2023 var at det varierte hvor mange innkomne forslag på kandidater som nominasjonskomiteene mottok: Det var fra 2 til 27 i de ulike bispedømmene, med et gjennomsnitt på 11,5 kandidater.

Spørsmålet om modell for listevalg ble sist behandlet av Kirkemøtet i 2021 (sak KM 10/21). Kirkemøtet i 2021 vedtok å beholde ordningen med Nominasjonskomiteens liste med 58 stemmer mot 51 stemmer. Kirkerådet mener at nåværende situasjon, hvor det var tre nomineringsgrupper som stilte liste ved valget i 2023 i tillegg til Nominasjonskomiteens liste, tilsier at spørsmålet bør vurderes på nytt.

Hvis man viderefører ordningen med Nominasjonskomiteens liste, vil det kreve mer arbeid i utviklingen av valgmodulen, fordi systemet må håndtere denne listen på en annen måte enn andre lister. En avvikling av Nominasjonskomiteens liste vil derfor medføre kostnadsbesparelser.

Kirkerådet anbefaler at ordningen med Nominasjonskomiteens liste avvikes for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. I stedet legges det opp til en ordning med selvstendige lister ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Hvis det ikke blir mottatt noen listeforslag, eller hvis det ikke blir godkjent et listeforslag, legger Kirkerådet til grunn at det må oppnevnes en nominasjonskomité som får ansvar for å utarbeide en valgliste. I lys av at det i dag finnes flere nomineringsgrupper og en interesseforening for Nominasjonskomiteens liste, vurderer Kirkerådet dette som mindre sannsynlig.

Ved behandlingen i Kirkemøtet i 2021 var det et spørsmål om hva som skjedde dersom det bare var én liste som fikk godkjent listeforslag ved valget. Det ble derfor foreslått at der det «bare er levert én liste innen fristen, må det legges inn en mekanisme som gjør at bispedømmerådet må drøfte situasjonen og at en gruppering i bispedømmerådet kan ta initiativ til å danne en egen liste». Siden 2021 har situasjonen endret seg ved at det nå er flere organiserte grupperinger i dette kirkevalget. Regelverket blir komplisert om det skal inneholde bestemmelser som ivaretar ethvert mulig scenario. Kirkerådet foreslår derfor ikke en egen mekanisme som skal ivareta bredde, hvis det bare er én liste som blir godkjent. Med en godkjent liste vil det bli gjennomført valg på denne listen. Kirkerådet legger til grunn at det vil bidra til at flere grupper stiller for å unngå å komme i en slik situasjon.

4.4 Andre forenklinger i regelverket

Det er et gjennomgående prinsipp at valgreglene, som etter planen skal fastsettes på Kirkemøtet i 2026, skal forenkles sammenlignet med dagens regler. Det er blant annet behov for en forenkling av språket i regelverket. I det følgende presenteres forslag til forenklinger som Kirkerådet vurderer er nødvendig å avklare allerede i 2025.

Mulighet til å stemme på personer som ikke har stilt til valg (tilføyde navn) ved menighetsrådsvalg

Ved valg av menighetsråd har velgerne mulighet til å skrive opp inntil tre valgbare personer i soknet (tilføyde navn) på stemmeseddelen. Disse trenger ikke ha sagt seg villig til å stille til valg. I praksis vil disse personene kun bli valgt hvis det er færre kandidater enn det som skal velges. Hvis de velges, vil de ha plikt til å ta imot valget, men de kan søke fritak. Ordningen har vært en sikkerhetsventil i de tilfellene der det er for få eller ingen kandidater på listen. Det fremstår som uklart om det er en god måte å løse problemet med for få kandidater på. Kirkerådet er kjent med at mange kandidater som kommer inn i menighetsråd, søker fritak. Det kan også være en

omdømmeutfordring når folk blir valgt inn i et menighetsråd uten å ha samtykket til det på forhånd.

Ordningen med tilføyde navn skaper også tekniske og praktiske utfordringer. Hvis man skal videreføre ordningen, må valgmodulen i Den norske kirkes medlemsregister og det digitale valgsystemet utvikles så disse navnene blir håndtert riktig og på en hensiktsmessig måte. Det er komplekst å håndtere fritekstfelt digitalt. Dette vil derfor kreve større kostnader.

Uansett hvordan man bygger opp det digitale systemet, vil tilføyde navn måtte behandles manuelt av menighetsrådet for å identifisere personen og finne ut om vedkommende er valgbar. Dette kan være tidkrevende, særlig hvis det er snakk om mange tilføyde navn, og må gjøres før man kan få et valgresultat for det aktuelle soknet. Det kan også innebære vanskelige vurderinger i situasjoner der flere har samme navn eller navn er stavet feil.

Ut fra behovet for forenkling, og at det er uklart om tilføyde navn er en god måte å løse utfordringen med for få kandidater på listene på, foreslår Kirkerådet å fjerne ordningen med tilføyde navn ved menighetsrådsvalg.

Som erstatning for tilføyde navn som sikkerhetsventil ved for få kandidater foreslår Kirkerådet å videreutvikle ordningen med suppleringsvalg, som for eksempel kan gjennomføres i et menighetsmøte.

Sperregrense ved menighetsrådsvalg

Ved menighetsrådsvalg har det de to siste valgene vært en sperregrense på fem prosent av personlig stemmetall på Nominasjonskomiteens liste. Argumentet for å ha en sperregrense på personstemmene er å sikre at noen få velgere ikke «kupper» rekkefølgen på listen hvis de aller fleste velgerne har levert stemmeseddelen urettet (og dermed gitt sin støtte til nominasjonskomiteens prioritering). Det viser seg likevel at denne ordningen er vanskelig å forstå både for velgere og dem som organiserer valget lokalt. Mange sitter igjen med et inntrykk av at man får «feil» valgresultat siden antall personstemmer ikke nødvendigvis avgjør hvem som kommer først. Å fjerne denne ordningen vil også bidra til det overordnede målet om færre bestemmelser i regelverket, så det blir mindre å forholde seg til både for dem som organiserer valget og velgerne. Kirkerådet anbefaler derfor at regelen om sperregrense fjernes. Det vil da være slik at kandidatene på Nominasjonskomiteens liste blir rangert etter hvor mange personstemmer de har fått, og de som har fått flest stemmer, blir valgt.

Forholdsvalg ved valg av menighetsråd

Muligheten til å gjennomføre valget av menighetsråd som forholdsvalg (listevalg) ble innført i 1953 og har vært der siden den tid. Ulike grupper stemmeberettigede i menigheten kan gå sammen om å fremme hver sin liste i valget, slik at valget

gjennomføres som et listevalg. De soknene som gjennomførte valget som forholdsvalg i 2023, har for eksempel en lang tradisjon for at det blir stilt flere lister i soknet.

Det er likevel en mulighet som har vært begrenset utnyttet. I 2015 var det fem sokn som benyttet seg av muligheten, mens det var to sokn i 2019 og 2023. Sistnevnte utgjør 0,17 prosent av soknene i Den norske kirke. Det er heller en tendens til at det er vanskelig nok å rekruttere kandidater til å stille til én liste ved menighetsrådsvalget.

Muligheten for forholdsvalg gjør valgordningen ved menighetsrådsvalg mer komplisert. Valgreglene inneholder normalordningen flertallsvalg med tilhørende regler, og en alternativ ordning for forholdsvalg. Det gjør at både regler og veiledning blir mer omfattende. Ordningen medfører behov for omfattende utvikling i det digitale valgsystemet, noe som igjen gir betydelige kostnader.

Kirkerådet mener at en får for lite igjen for de omfattende kostnadene som er nødvendige for å videreføre denne ordningen. Kirkerådet foreslår derfor at valg av menighetsråd skal gjennomføres som flertallsvalg, og at muligheten for å gjennomføre valget som forholdsvalg utgår. Dette vil samtidig gjøre kommunikasjonen rundt menighetsrådsvalget lettere.

Supplerte kandidater ved menighetsrådsvalg

Det følger av dagens regler at det skal åpnes for supplerende nominasjon ved valg av menighetsråd hvor det bare er godkjent listeforslag fra nominasjonskomiteen. Det samme gjelder hvis det ikke har blitt godkjent noe listeforslag. Ved supplerende nominasjon kan fem stemmeberettigede forslagsstillere fremme et forslag til en kandidat. Godkjente forslag settes opp nederst på den endelige valglisten, og ifølge reglene må det tydelig fremgå at de supplerte kandidatene ikke er nominasjonskomiteens nederst prioriterte kandidater. Rekkefølgen på listen avgjøres ved loddtrekning. Denne ordningen bidrar til at kandidater som ikke er nominert av menighetsrådets nominasjonskomité, også kan stille, uten at det er nødvendig å stille en separat liste.

Ordningen med supplerte kandidater ved menighetsrådsvalg krever nok så omfattende logikk i valgmodulen. Kandidatene inngår på nominasjonskomiteens valgliste, men de krever samtidig en spesiell utforming av stemmesedlene for å få frem at de ikke er nederst prioritert av nominasjonskomiteen. Hvis det ikke er godkjent noen listeforslag, blir det plutselig en egen liste bestående kun av supplerte kandidater. I enkelte tilfeller kan det stilles spørsmål om menigheten egentlig heller har behov for en forlenget frist for å få flere kandidater til å stille.

Når Kirkerådet nå foreslår å avvikle muligheten for å gjennomføre forholdsvalg (se ovenfor), vurderer Kirkerådet det som nødvendig å videreføre muligheten for supplerte kandidater på nominasjonskomiteens liste ved menighetsrådsvalget.

Kirkerådet har likevel vurdert om det går an å gjøre endringer i ordningen for supplerende nominasjon som gjør den digitale valgadministrasjonsjobben enklere og begrenser kostnadene.

En mulighet for forenkling er å avvikle kravet om at det tydelig må fremgå at de supplerte kandidatene ikke er nominasjonskomiteens nederst prioriterte kandidater. I så fall vil det være mulig å kunngjøre det godkjente listeforslaget etter fristen, åpne for supplerende nominasjon og så sette inn eventuelle supplerte kandidater nederst på valglisten, om det kommer noen. Det blir da ikke like synlig for velgerne, men vil både ivareta hensynet til at menigheten kan få flere kandidater til menighetsrådet og spare digitaliseringskostnadene. Det vil også gjøre ordningen enklere å kommunisere til velgerne. På samme måte vil en liste bestående kun av supplerte kandidater kunne legges inn som en ordinær flertallsvalgliste. Kirkerådet anbefaler å gjøre disse forenklingene med ordningen.

5. Forslag til endringer i Kirkemøtets sammensetning

Kirkemøtet består i dag av 117 medlemmer: preses i Bispemøtet, medlemmene av bispedømmerådene, lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg og lederen av Samisk kirkeråd. Medlemmene av bispedømmerådet, som også er medlemmer av Kirkemøtet, er 77 medlemmer valgt av kirkemedlemmene i bispedømmene, elleve valgte prester, elleve andre valgte kirkelig tilsatte, de elleve andre biskopene, tre samiske representanter og døvemenighetenes representant.

Evalueringen av kirkevalget har pekt på at kirkevalget er komplisert, blant annet fordi bispedømmerådene og Kirkemøtet sammensettes gjennom flere valg. Kirkerådet mener at Kirkemøtets sammensetning kan være aktuell å vurdere nærmere på noen punkter:

- 1) Prester og andre kirkelig tilsatte i Kirkemøtet
- 2) Spørsmål om lik representasjon fra alle bispedømmer
- 3) Valg til Kirkemøtet

5.1 Særskilt representasjon av prester og andre kirkelig tilsatte

I dag velges presten av stemmeberettigede prester i bispedømmet og lek kirkelig tilsatt velges av andre lek kirkelig tilsatte i bispedømmet. I ulike sammenhenger har spørsmål om særskilt representasjon av prester og andre kirkelig ansatte blitt tematisert, blant annet i rapporten *Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering* (2021), og oppfølgingen av denne. Ved tidligere behandling har Kirkerådet lagt til grunn at det ikke er aktuelt å fremme endringer «nå» (se sak KM 10/22 side 35). Kirkerådet har også berørt spørsmålet i forbindelse med endringer av reglene for valg av Kirkeråd.

Bakgrunnen for at Kirkerådet nå kommer tilbake til spørsmålet, er særlig behovet for forenkling. Valgene av prester og lek kirkelig tilsatte gjennomføres som 22 preferansevalg. I forberedelse til valgene velges det nominasjonskomiteer. Det må blant annet gjennomføres ett valgmøte per prosti, totalt 94 valgmøter per valg (188 valgmøter samlet sett). De 22 nominasjonskomiteene skal deretter gjennomføre ett eller flere møter for å utarbeide et listeforslag til valget. Deretter gjennomføres det altså 22 forskjellige valg.

Det er vanlig i lutherske kirker at en del av synodens medlemmer utgjøres av prester. Unntaket er Svenska kyrkan, hvor det ikke er en særskilt representasjon av prester, men hvor prester og andre kirkelig ansatte kan stille til valg til Kyrkomötet på lik linje med andre. I Den norske kirke blir styringsansvaret utøvd i et samvirke mellom valgte medlemmer og representanter for den særskilte tjenesten med ord og sakrament. For Kirkemötets del blir representasjonen for den særskilte tjenesten ivaretatt av biskopenes medlemskap, ikke ved prester.

Bakgrunnen for at prestene i 1933 ble særskilt representert i bispedømmerådet og dermed senere i Kirkemötet, var å sikre et fast delingstall mellom «geistlige» og «legmenn».⁵ Det var derfor praktisk kontinuitet i balansen mellom prester og leke, som var bakgrunnen for at det skulle være én særskilt valgt prest. Da de leke kirkelig tilsatte fikk særskilt representasjon i 1984, var dette først og fremst begrunnet med at «de utgjør en vesentlig faktor i kirkens liv og virke».⁶ Prester og andre kirkelig ansattes medlemskap i bispedømmeråd og Kirkemötet bygger derfor først og fremst på deres kirkelige engasjement og fagkompetanse.

Ved å ha en særskilt representasjon av prester og andre kirkelig ansatte får disse ansattgruppene mulighet til å velge en prest eller en annen kirkelig ansatt som medlem. De får derfor større innflytelse i det særlige valget enn det øvrige kirkemedlemmer får. Samtidig får de ikke mulighet til å delta i valget av de øvrige medlemmene av Kirkemötet. Kirkerådet har fått enkelte tilbakemeldinger fra kirkelig ansatte som har gitt uttrykk for at de heller skulle ønske å få stemme ved valget av de folkevalgte medlemmene til Kirkemötet.

Om de særskilte valgene av prest og kirkelige ansatte avvikles, vil prester og andre kirkelig ansatte som hovedregel kunne velges som ordinære medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemötet, og de vil også ha stemmerett i dette valget.

Dagens særskilte representasjon av prester og kirkelig ansatte i bispedømmeråd og Kirkemötet bidrar samtidig til å begrense andelen kirkelig ansatte i Kirkemötet. Det er noe som i stedet vil kunne ivaretas av nominasjonsprosessene.

⁵ Ot.prp. nr. 11 (1933) side 5.

⁶ Ot.prp. nr. 74 (1982–1983), vedlegg, side 31

Om den særskilte representasjonen av prester og lek kirkelig tilsatte avvikles, vil det være mulig å redusere antall medlemmer i Kirkemøtet med 22, og det vil gi kostnadsbesparelser. Alternativt kan medlemstallet i Kirkemøtet opprettholdes, hvor kirkemedlemmene velger flere medlemmer til Kirkemøtet. Den økonomiske kostnaden ved å videreutvikle et eget system og manntall for ansatte vil også innspares.

En avvikling av 22 særskilte valg vil bety en vesentlig forenkling. Det vil også være mest i tråd med prinsippet om at alle kirkemedlemmers stemmer skal ha like stor betydning. Kirkerådet anbefaler derfor dette.

Om preferansevalg

Dersom ordningen med særskilte valg videreføres, er det uansett behov for å gjøre noen endringer. Prest og leke kirkelig tilsatte velges ved preferansevalg. Preferansevalgordningen er en ordning som gir mer representative resultater enn det flertallsvalg gjør. Samtidig er ordningen komplisert både teknisk og praktisk. Den krever også en spisskompetanse i kirkelige valgorganer og en komplisert digital logikk. I en gjennomgang av 2019-valget var det kun 4 av 22 valg hvor flertallsvalg ville gitt et annet resultat enn det som var tilfellet med preferansevalgordningen. Kirkemøtet vurderte i 2021 om en skulle gå fra preferansevalg til flertallsvalg, men valgte å videreføre ordningen med preferansevalg.

Digitaliseringen har vist at de kirkelige valgene har mange varianter som må utvikles, testes og gjennomføres. I dagens ordning er det fire typer valg for menighetsråd (flertallsvalg, forholdsvalg, valg uten liste, valg med bare supplerte), to typer valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, en type digitalt valg for prest og lek kirkelig tilsatt og en type digitalt valg for døvemenighetenes representant og for sørsamisk representant. Arbeidstiden som går med til å tilrettelegge for de ulike digitale valgene, er omtrent like store, selv om det er langt færre som deltar i valgene av prest og lek kirkelig tilsatt. Kirkerådet ser derfor behov for å forenkle også denne delen av valgene, slik at det blir færre typer valgordninger som må videreutvikles og testes digitalt. Om ordningen med prest og lek kirkelig tilsatt videreføres, mener Kirkerådet at det er nødvendig å få en felles ordning med flertallsvalg som kan benyttes både ved valg av prest, kirkelig tilsatt, døvemenighetenes representant og sørsamisk representant.

Om manntall

Regelverket som definerer hvem som er ansett som hhv. stemmeberettiget og valgbar som prest og lek kirkelig tilsatt, er komplisert og krever omfattende arbeid for å sikre god kvalitet. En del opplysninger kommer fra ansatt- og organisasjonsregisteret i Den norske kirke, men også en del andre prester har i dag stemmerett ved valget av prest. Ved kirkevalget i 2023 ble valget av lek kirkelig tilsatt kjent ugyldig i Stavanger bispedømme etter en klage, noe som hang sammen med manglende kvalitet på opplysninger om hvem som var stemmeberettiget som lek kirkelig tilsatt.

Hvis ordningen med særskilte valg av prest og kirkelig tilsatt videreføres, ser Kirkerådet behov for å forenkle reglene om hvem som skal manntallsføres som prest og kirkelig tilsatt. Det vil kunne innebære at enkelte av dem som har stemmerett som prest eller lek kirkelig tilsatt i dag, vil endre stemmerettskategori. Det er noe en eventuelt vil måtte komme tilbake til.

5.2 Spørsmål om lik representasjon fra alle bispedømmene

I dag består Kirkemøtet av sju medlemmer valgt av kirkemedlemmene fra hvert bispedømme, uavhengig av hvor mange kirkemedlemmer det bor i hvert bispedømme. Det innebærer at det er ca. 25 000 medlemmer som står bak hvert mandat i Nord-Hålogaland bispedømme mot ca. 65 000 medlemmer per mandat i Borg bispedømme. Et kirkemedlem har derfor mye større innflytelse i Nord-Hålogaland enn i Borg – stemmen teller over dobbelt så mye.

Bispedømme	Antall medlemmer (2023)	Antall medlemmer per mandat (2023)
Oslo bispedømme	428 309	61187
Borg bispedømme	457 292	65327
Hamar bispedømme	289 295	41328
Tunsberg bispedømme	322 564	46081
Agder og Telemark bispedømme	311 763	44538
Stavanger bispedømme	317 928	45418
Bjørgvin bispedømme	448 783	64112
Møre bispedømme	199 915	28559
Nidaros bispedømme	340 425	48632
Sør-Hålogaland bispedømme	180 352	25765
Nord-Hålogaland bispedømme	175 569	25081
Totalt	3 472 195⁷	

Ved offentlige valg er det et grunnleggende prinsipp om at hver stemme skal ha lik vekt. Dette prinsippet balanseres i den offentlige valgordningen ved at valgordningen er delt inn i valgdistrikter, og en har gitt utkantstrøk en viss overrepresentasjon. Tidligere utredninger har tatt til orde for at antallet valgte kirkemedlemmer bør differensieres ut fra en modell som i større grad tar hensyn til antall kirkemedlemmer

⁷ SSB.no (minus medlemmer som i statistikken ikke er tilordnet et bispedømme): <https://www.ssb.no/statbank/table/06929/tableViewLayout1/>

i bispedømmene.⁸ Da Kirkemøtet og Kirkerådet behandlet oppfølgingen av disse reglene, senest i 2022, gikk instansene ikke inn for å gjøre endringer «nå».⁹

Frem til 2021 var sammensetningen av bispedømmeråd og Kirkemøtet fastsatt i lov vedtatt av Stortinget, men nå kan Kirkemøtet selv foreta endringer i kirkeordningen. Kirkerådet mener derfor at spørsmålet nå er aktuelt for en fornyet vurdering.

Hvis man benytter seg av areal som faktor på samme måte som ved stortingsvalg, hadde fordelingen sett slik ut med utgangspunkt i de 77 mandatene som velges direkte av kirkemedlemmene:

Valgdistrikt	Antall medlemmer	Areal	Mandat	Antall medlemmer per mandat
Oslo bispedømme	428 309	1 023	8	53 539
Borg bispedømme	457 292	9 330	9	50 810
Hamar bispedømme	289 295	52 073	7	39 776
Tunsberg bispedømme	322 564	16 862	7	48 134
Agder og Telemark bispedømme	311 763	31 731	7	44 509
Stavanger bispedømme	317 928	9 377	6	50 008
Bjergvin bispedømme	448 783	33 871	10	46 364
Møre bispedømme	199 915	14 356	4	46 635
Nidaros bispedømme	340 425	42 203	8	43 055
Sør-Hålogaland bispedømme	180 352	38 155	5	38 139
Nord-Hålogaland bispedømme	175 569	74 827	6	29 801

Det ville gi en noe større representasjon fra de største bispedømmene, mens enkelte bispedømmer ville få færre medlemmer. I Møre bispedømme ville det kun være fire direktevalgte medlemmer, i tillegg til biskopen og eventuelt prest og lek kirkelig tilsatt.

Hvis ordningen med særskilt representasjon av prester og kirkelig ansatte avvikles, er et alternativ at størrelsen på Kirkemøtet reduseres. Et mindre kirkemøte vil gi noen kostnadsbesparelser i møtegodtgjørelse, kostnader til reise og opphold mv. Et annet alternativ er, som pekt på i avsnitt 5.1, å opprettholde medlemstallet i Kirkemøtet. Om antallet som skal velges utvides fra dagens 77 til også å inkludere de 22 plassene som prester og leke kirkelig tilsatte har, dvs. til 99 mandater, blir fordelingen slik:

⁸ *Styrket demokrati i Den norske kirke (2008), Samhandling i en selvstendig folkekirke (2021) side 78-79.*

⁹ Se sak KM 11/08, sak KM 11/10 og KM 10/22 side 35.

Valgdistrikt	Antall medlemmer	Areal	Mandat	Antall medlemmer per mandat
Oslo bispedømme	428 309	1 023	10	42 831
Borg bispedømme	457 292	9 330	12	38 108
Hamar bispedømme	289 295	52 073	9	32 144
Tunsberg bispedømme	322 564	16 862	9	35 840
Agder og Telemark bispedømme	311 763	31 731	9	34 640
Stavanger bispedømme	317 928	9 377	8	39 741
Bjørgvin bispedømme	448 783	33 871	12	37 399
Møre bispedømme	199 915	14 356	6	33 319
Nidaros bispedømme	340 425	42 203	10	34 043
Sør-Hålogaland bispedømme	180 352	38 155	6	30 059
Nord-Hålogaland bispedømme	175 569	74 827	8	21 946

Det kan også tenkes andre modeller. Arbeidsgruppen som i 2020 leverte en rapport om *Kirkelig demokrati og valgordninger*, skisserte et par alternativer, mens utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* (2008) inneholdt et annet forslag. Dersom det skal skje en differensiering i antall medlemmer per bispedømme, legger Kirkerådet til grunn at det kan være hensiktsmessig å bruke en beregningsmåte som er anerkjent fra andre sammenhenger. Samtidig er det ikke gitt at man bør følge en metode fra det offentlige.

En eventuell endring av representasjonen fra de ulike bispedømmene vil ha noe å si for utviklingen av valgmodulen. Når det er ett alternativ med sju medlemmer som skal velges, er det enklere å implementere enn om det er et alternativ med fire, et med fem, et med seks medlemmer osv. som skal velges. Stemmesedlene produseres på seks språk/skriftspråk (bokmål, nynorsk, nordsamisk, lulesamisk, sørsamisk, engelsk). Hvis det blir stemmesedler med forskjellige tall i alle elleve bispedømmene, blir det et høyt antall typer stemmesedler som flettes og må testes for å sikre at de inneholder riktig tester. Hvis det også skal være mulig å stemme på papir, øker testbehovet ytterligere.

Antallet stemmesedler kan settes skjematisk opp slik, avhengig av hva slags type valg det er snakk om, og om Nominasjonskomiteens liste videreføres.

	Samme antall som skal velges i alle bispedømmer	Forskjellig antall som skal velges i alle bispedømmer
Stemmeseddel for lister	Seks varianter (språk)	Elleve ganger seks varianter = 66 varianter
(Stemmeseddel for Nominasjonskomiteens liste)	Seks varianter (språk)	Elleve ganger seks varianter = 66 varianter
Blank stemmeseddel	Seks varianter (språk)	Elleve ganger seks varianter = 66 varianter
SUM	12 (18) varianter	132 (198) varianter

Kirkerådet anbefaler på denne bakgrunnen at det ikke gjøres endringer i antallet medlemmer i Kirkemøtet per bispedømme. Kirkerådet ønsker likevel høringsinstansenes synspunkter på dette.

5.3 Endring fra valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet til valg av Kirkemøtet

Da Kirkemøtet ble opprettet i 1984, ble det av praktiske grunner først og fremst sammensatt av medlemmene av bispedømmerådene. Fra 1984 til 2006 ble det derfor gjennomført valg til bispedømmeråd. De som ble valgt inn i bispedømmerådet, ble også medlem av Kirkemøtet.

Utredningen *Styrket demokrati for Den norske kirke* (2008) anbefalte at Kirkemøtet burde bestå av biskopene og et antall representanter som velges med bispedømmet som valgkretser. De medlemmene som er valgt fra et bispedømme, utgjør sammen med biskopen bispedømmerådet. Begrunnelsen for dette forslaget var at arbeidsgruppen mente dette vil synliggjøre valgets betydning, og at det er enklere å skape oppmerksomhet omkring et valg som handler om styringen av kirken som helhet. Kirkemøtet 2008 fulgte ikke forslaget, men valgte å justere ordningen, slik at det ble tydeliggjort at det både var valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Erfaringene fra de etterfølgende kirkevalgene er at det er krevende å kommunisere at det ene valget er et valg av både bispedømmeråd og Kirkemøtet. Rapporten *Samhandling i en selvstendig folkekirke – ny kirkelig organisering* fra 2021 anbefalte derfor at valgordningen burde endres slik at kirkemøtemedlemmene fra hvert bispedømme utgjør bispedømmerådet, i stedet for at Kirkemøtet består av

medlemmene av bispedømmerådet. Dette var ikke et eget spørsmål i den etterfølgende høringen om kirkelig organisering.

I lys av erfaringene med å kommunisere om valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet ved de siste valgene, går Kirkerådet nå inn for at man endrer til *valg av Kirkemøtet*. Kirkemøtet vil da bestå av biskopene, et antall medlemmer som velges med bispedømmet som valgkrets, lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg og lederen av Samisk kirkeråd. Medlemmene valgt fra et bispedømme utgjør sammen med biskopen bispedømmerådet. Dette forslaget snur sammenhengen mellom Kirkemøtet og bispedømmerådet, uten at det i dette forslaget ellers gjøres endringer i sammensetningen av hverken bispedømmerådene eller Kirkemøtet. Se likevel de endringene som foreslås og vurderes i avsnitt 5.1 og 5.2. Forslaget kan også bidra til å tydeliggjøre at bispedømmerådene er forpliktet på helheten og strategivedtak som vedtas i Kirkemøtet, noe de skal være med å implementere i bispedømmene. Samtidig bidrar dette til at Kirkemøtets medlemmer gjennom bispedømmerådene ivaretar en kontakt med lokalnivået, noe som er viktig for å treffe gode vedtak på Kirkemøtet.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forenkling er en gjennomgående begrunnelse for forslagene i saken. Mange av de økonomiske og administrative konsekvensene er derfor omtalt underveis. Til sammen vil forslagene gi en betydelig forenkling av valggjennomføringen. Det vil både bety at summen Kirkerådet bruker på kirkevalg, kan reduseres sammenlignet med tidligere valg, og at arbeidsbelastningen vil bli betraktelig mindre, særlig lokalt.

Regelverket for kirkelige valg er komplekst og vanskelig tilgjengelig for både valgmedarbeiderne, kandidater som stiller til valg, ansatte, velgerne og mediene. Dette bidrar også til den opplevde belastningen ved å organisere kirkevalg. Forenkling av regelverket vil spare ressurser på alle nivåer. Disse ressursene vil kunne brukes på måter som gagnar både medlemmer og ansatte i soknene. Midler som spares inn, kan benyttes til menighetsbyggende arbeid lokalt og gi økt tilstedeværelse av ansatte i menighetens ulike tiltak. Når kirkens ansatte er mer til stede på de ulike treffstedene i kirken, vil dette også kunne ha en rekrutterende effekt med tanke på framtidig kirkelig bemanning. Frigjorte ressurser kan også komme medlemmer til gode ved at kirken inviterer til temasamlinger, seniortreff, ungdomsklubb eller korsatsing, for å nevne noen eksempler. Ansatte får frigjort tid og engasjement til arbeid blant ulike målgrupper der behovet er størst. I tillegg vil det være mange timers arbeid som spares for menighetsrådsmedlemmer og frivillige valgfunksjonærer. Et annet konkret eksempel ved å forenkle regelverket og fjerne elementer er at man kan kutte betraktelig i valghåndbok og veiledninger. Da spares det tid både i utformingen og lesingen av disse.

Digitalt kirkevalg gir mulighet for å ta grep som kan redusere kostnader og ressursbruk både lokalt og nasjonalt, men gir også behov for et mer digitaliseringsvennlig regelverk. Alle unntak og særordninger koster tid og penger når

det skal utvikles digitale system. I 2023 brukte man ca. 20 millioner på de digitale valgene. Hvis forslagene til forenklinger blir vedtatt, må man regne med å budsjettere omtrent samme kostnad til digitalt valg, fordi det er uklart hva som kan gjenbrukes fra sist. Hvis det ikke blir vedtatt betydelige forenklinger, må man regne med at gjennomføringen av de digitale valgene blir dyrere enn i 2023. Dagens bemanning i Kirkerådet gir ikke rom for oppfølgingen som kreves for å gjennomføre digitalt valg med kompleksiteten ordningen har i dag, noe som innebærer at det vil være behov for å øke bemanningen uten forenklinger. Økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike modellene for digitalt og fysisk valg er nærmere omtalt i avsnitt 4.1.

Hvis man går bort fra ordningen med kirkevalg samme sted som offentlige valg (modell 1 og 2), foreslås det at tilskudd til lokal gjennomføring av kirkevalget avvikes. I 2023 var dette tilskuddet på ca. 35 millioner kroner. Det forutsetter at soknene ikke får et for stort ansvar for håndtering av papirstemmer. Kirkerådet legger til grunn at kostnader soknet har til resterende arbeid med nominasjonskomité, behandling av valglistene og kommunikasjonsarbeid vil være innenfor kommunens finansieringsansvar, se nærmere omtale i avsnitt 4.1.

Skjematisk kan ressursbruk for lokalkirken i de ulike modellene fremstilles som følger:

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Nominasjonsfasen	Som før	Som før	Som før
Grunnlagsdata og valglistene	Forenklet	Forenklet	Som før
Valgmobilisering	Som før	Som før	Som før
Valggjennomføring	Ingenting	<ul style="list-style-type: none"> • Noe opplæring • Ta imot stemmer fra velgere som ikke har elektronisk ID • PC / noe valgmateriell for stemmer på papir 	<ul style="list-style-type: none"> • Opplæring av valgfunksjonærer • Bemanne valglokaler på valgdagen • Valgmateriell som før
Opptelling	Ingenting	Muligens noe	Som før
Valgoppgjør	Noe oppfølging som før	Noe oppfølging som før	Noe oppfølging som før

Valgmodulen i Den norske kirkes medlemsregister må bygges opp på nytt til kirkevalget 2027. Det betyr at hvert ekstra element som blir vedtatt beholdt eller lagt til, vil ha en kostnad til utvikling for at systemet skal kunne håndtere dette. Det er svært vanskelig å estimere kostnader til IT-utvikling i forkant. Administrativt vil

arbeidet med å bestille og teste funksjoner i valgmodulen ta mer tid jo mer komplekst regelverket er.

De økonomiske og administrative konsekvensene av å beholde separate valg av prest og lek kirkelig tilsatt kan hovedsakelig deles inn i tre deler: 1) konsekvenser for de digitale valgene, 2) andre konsekvenser for Kirkerådet og 3) konsekvenser for bispedømmerådene. For de digitale valgene innebærer å beholde disse valgene at det er 22 ekstra valg. Disse skal det utvikles systemer for, og de skal testes. Det har en direkte kostnad ved anskaffelsen av system for digitalt valg. Like viktig er at oppfølgingen krever administrative ressurser i Kirkerådets sekretariat. Kirkerådets valgsekretariat må også følge opp veiledning om gjennomføring av disse valgene og håndtere for eksempel manntall og klagesaker. Særlig manntall har vært tidkrevende.

Bispedømmerådene har sekretariatsfunksjon for nominasjonskomiteene ved valg av prest og lek kirkelig tilsatt og skal behandle valglistene og følge opp kandidatene. Til sammen er det 22 ekstra nominasjonskomiteer som trenger administrativ støtte. Det kan variere fra bispedømme til bispedømme hvor mye tid man bruker til forberedelse og gjennomføring av møter, og oppfølging av nominasjonskomiteene. Tidsbruken er også avhengig av om møtene er fysiske eller digitale og av antall prostier. Det anslås at hvert bispedømme kan ha brukt ca. 15 timer bare til planlegging og korrespondanse i forkant av møtene. Det kan være brukt omtrent like mange timer til påfølgende korrespondanse med komiteer og kandidater, samt utforming av kandidatpresentasjoner. Gjentatt hjelp til regeltolking etter gjennomført opplæring tar også tid.

Kirkerådets sekretariat har fått tilbakemeldinger om at det har gått mye tid til å få kandidater til å stille til valg av lek kirkelig tilsatt. Det kan delvis forklares med at de kirkelige ansatte ikke kan ses på som en like homogen gruppe som prestene og kan dermed kreve mer arbeid og oppfølging. Basert på tilbakemeldinger fra enkeltbispedømmer, kan det anslås at det er blitt brukt opp mot 35 timer til dette per bispedømme, hvorav en del har gått til reise. I administrativ støtte til valg av prest har man anslagsvis brukt noe mindre tid, ca. 30 timer.

Bispedømmerådene har også ansvar for nominasjonskomiteene ved valg av leke. Det anslås at det ble brukt ca. 55 timer per bispedømme til disse nominasjonskomiteene. I de fleste tilfellene koster selve møtene nødvendigvis ikke så mye, men de krever mange arbeidstimer til administrativ støtte.

I 2023 fikk bispedømmerådene et særlig ansvar for opplæring av dem som gjennomfører valg lokalt, samarbeide med Kirkerådet om manntall for valg av prest og lek kirkelig tilsatt, sekretariatsfunksjoner for valgrådet og tilrettelegging av valgrådets virksomhet, å gjennomføre valgmøter for å velge nominasjonskomiteer og legge til rette for nominasjonskomiteens arbeid, optelling av stemmesedler, klagebehandling, opplæring av nye menighetsråd, planlegge og gjennomføre regional

kirkevalgkampanje, bistå menighetene i å drive kommunikasjonsarbeid knyttet til kirkevalget samt å synliggjøre kirkens bidrag i samfunnet og tilbud til befolkningen gjennom et aktivt kommunikasjonsarbeid. Hvis man fjerner valg av prest og lek kirkelig tilsatt, Nominasjonskomiteens liste ved valg av leke, samt telling av papirstemmer, vil en stor del av arbeidet bispedømmerådernes sekretariater har hatt med kirkevalg, falle bort. Det antas da at større deler av den særskilte tildelingen på 7,5 millioner kan kuttes.

Om den særskilte representasjonen av prest og lek kirkelig tilsatt avvikles, vil et alternativ være at antallet medlemmer i Kirkemøtet reduseres. Det vil medføre noen reduserte kostnader. Et annet alternativ vil være å videreføre dagens antall medlemmer, noe som kan antas å medføre noen økte kostnader til gjennomføringen av Kirkemøtet, siden det må regnes med større grad av frikjøp/tapt arbeidsfortjeneste fra personer som ikke er ansatt i Den norske kirke.