



Referanser: KM 12/12, KR 34/12, KR 50/12

Saksdokumenter:

Dok.dato	Tittel	Dok.ID
04.02.2013	KM 04.1/13 KR Høringsbrev	91268
04.02.2013	KM 04.2/13 KR Høringsnotat	91269
04.02.2013	KM 04.3/13 KR Hørings skjema	91270
04.02.2013	KM 04.4/13 Bakgrunnsnotat - høring (bakgrunnsdel KR 34/12)	91271
04.02.2013	KM 04.5/13 FADs brev til KR av 11. sept. 2012	91272
06.02.2013	KM 04.6/13 Sammenfatning av høring	91433
04.02.2013	KM 04.7/13 KR's brev til FAD av 14. des. 2012	91274
19.03.2013	Prop. 78 L - Endringer i kirkeloven	93490

Forslag til endringer i kirkeloven

Sammendrag

Som siste ledd i gjennomføringen av demokratireformen i Den norske kirke gjorde Stortinget 21. mai 2012 et anmodningsvedtak hvor Stortinget bad regjeringen, «på bakgrunn av Den norske kirkes behandling av forslag til valgordning, komme tilbake til Stortinget med egen sak om ny valgordning for Den norske kirke i løpet av våren 2013».

I brev av 11. september 2012 anmodet Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) Kirkerådet om å gjennomføre en kirkelig høring angående forslag til mulige lovendringer i kirkeloven om reglene for kirkevalg. Saken ble avgrenset til de endringer som ble ansett som nødvendige som direkte oppfølging av demokratireformen. FAD henviste også til Kirkerådets forberedelse av sak for Kirkemøtet med forslag om endringer i valgordningen for Den norske kirke, og anmodet Kirkerådet om å gjennomføre en felles og samlet høring blant de kirkelige instanser.

Det ble høsten 2012 gjennomført høring av bispedømmerådene samt et utvalg fellestråd om forslag til endringer i kirkelovens bestemmelser om kirkelige valg. Høringen ble gjennomført samtidig med høring om forslag til endringer i nominasjonsordning og valgordning. Det legges frem for Kirkemøtet 2013 en egen sak vedrørende nominasjonsordning og valgordning (sak KM 10/13).

På bakgrunn av høringen gikk Kirkerådet inn for følgende anbefalinger:

Kirkerådet støtter departementets forslag om endring av kl § 23 første ledd bokstav d: *Sju andre leke medlemmer (...) Minimum fire av medlemmene velges av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer (direkte valg).*

Kirkerådets forslag til endring av kl § 24 første ledd har fått bred støtte og anbefales: *Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådene og 1 medlem valgt utenom bispedømmerådene.*

Kirkerådet legger til grunn at medlemmet valgt utenom bispedømmerådene skal være leder i Samisk kirkeråd.

Kirkerådet støtter departementets forslag om å oppheve kl § 24 åttende ledd (særskilte bestemmelser som ga Kirkemøtet myndighet til å fastsette de endringene man ønsket å prøve ut i demokratireformen).

Kirkerådet støtter departementets forslag til endring av overskrift i kl § 4, *Stemmerett og valg.*

Kirkerådet støtter langt på vei forslaget til kl § 4, nytt femte ledd, så sant dette ikke vurderes å komme i konflikt med prinsippet om likebehandling av trossamfunn, men mener at «kommune- og fylkestingsvalg» bør endres til «offentlige valg». Kirkerådet foreslår derfor følgende ordlyd:

Kirkelige valg avholdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet til, offentlige valg.

Kirkerådet støtter departementets forslag til endring i kl § 23 første ledd bokstav d, første punktum. Kirkerådet mener formuleringen ikke bør gis en fortolkning som utelukker preferansevalg.

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

Disse anbefalinger ble sendt til FAD i brev av 14. desember 2012.

Prop. 78 L «Endringer i kirkeloven» ble 15.03.13 oversendt fra Regjeringen til Stortinget. Forslaget til lov om endringer i kirkeloven som ble fremmet var i vesentlig grad i tråd med Kirkerådets anbefalinger i høringsuttalelse av 14.12.2012. Det anbefales derfor at Kirkemøtet slutter seg til forslaget til lov om endringer i kirkeloven.

I departementets vurderinger av endringene i kirkeloven fremkommer det at departementet legger til grunn at formuleringen «...valgt ved flertalls- eller forholdstallsvalg, ...» betyr at flertallsvalg kun kan benyttes dersom det ikke fremsettes alternative lister. Kirkerådet har i sin behandling av saken lagt til grunn en tolkning som ikke utelukker bruk av supplerende nominasjon og flertallsvalg som et alternativ til åpning for flere lister og forholdstallsvalg. Departementets fortolkning av lovteksten begrenser Kirkemøtets handlingsrom. Den medfører også betydelige valgtekniske utfordringer i kombinasjon med Kirkerådets forslag til nominasjonsprosess.

Det var ikke tidsmessig mulig å forelegge departementets forslag til lovendringer for det ordinære Kirkemøtet før proposisjonen til Stortinget ble utarbeidet. Forutsetningen i kl § 24 tredje ledd bokstav a kunne ikke ivaretas fullt ut i dette tilfellet. Dette er prinsipielt lite heldig, men det var ikke mulig å oppfylle kirkeforlikets forutsetninger innenfor avtaleperioden hvis normal prosedyre skulle følges. Kirkemøtet får nå lovproposisjon til uttalelse, og Kirkerådet har fått signaler om at Kirkemøtets uttalelse vil tilflyte Stortinget

før saken ferdigbehandles. Som forventet forelå ikke lovproposisjonen til Kirkerådsmøtet i januar 2013, og saken er ferdigstilt administrativt i tråd med vedtak i sak KR 50/12, pkt. 2.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å gjøre følgende vedtak:

Kirkemøtet vedtar følgende uttalelse til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets Prop. 78 L:

1. Kirkemøtet ser at forslag til endringer i kirkeloven i Prop. 78 L i vesentlig grad følger Kirkerådets anbefalinger i saken. Kirkemøtet støtter derfor forslaget til endringer i kirkeloven.
2. I Kirkerådets høringsuttalelse av 14.12.2012 ble det bemerket at formuleringen «...valgt ved flertalls- eller forholdstallsvalg, ...» ikke bør gis en fortolkning som utelukker preferansevalg. Kirkemøtet mener at denne formuleringen heller ikke bør gis en fortolkning som utelukker bruk av supplerende nominasjon og flertallsvalg som et alternativ til åpning for flere lister og forholdstallsvalg.
3. Kirkemøtets bemerkninger til de foreslåtte endringer er ellers ivaretatt i Kirkerådets høringssvar av 14.12.2012.

Saksorientering

Denne saken inneholder Kirkerådets høringssvar på FADs forslag til endringer i kirkeloven knyttet til kirkelige valg, og Kirkemøtets uttalelse om forventet lovproposisjon som utarbeides i denne forbindelse. Den står i sammenheng med sak KM 10/13 *Hovedlinjer i nominasjons- og valgordning ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet.*

Saken er en del av forberedelsene av en sak om reviderte valgeregler som skal legges fram for Kirkemøtet i 2014 (jf. sak KM 12/12, vedtakets pkt.4).

Bakgrunn

Kirkemøtet 2012

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

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

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

Kirkemøtet 2012 var opptatt av at det bygges vidare på erfaringene fra demokratireformen i den vidare utviklingen av kirkens valgordninger (pkt. 1). Kirkemøtet understreket at gjennomføring av valg på samme nivå som under demokratireformen krever økonomi på tilsvarende nivå (pkt. 2). Kirkemøtet var opptatt av ansvarsforhold og prosessuelle spørsmål (pkt. 3). Når det gjelder behovet for endringer i valgordningen, framhevet Kirkemøtet som særskilt viktig at det etableres en bedre ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet. KM 2012 slo fast at ordningen med preferansevalg ikke har fungert tilfredsstillende. Valgordningen må være enklere for velgeren og gi velgeren reelle valgalternativer (pkt. 4). Kirkemøtet omtalte også andre forbedringspunkter som vil bli tatt opp i andre sammenhenger senere (pkt. 5 og 6).

I komitémerknadene ble Kirkemøtets vurderinger ytterligere utdypet og konkretisert. Når det gjelder forbedringer av valgordningen ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet, viste komiteen til de positive erfaringene med endrede opptellingsregler ved valg av menighetsråd. Komiteen mente elementer fra ordningen ved valg av menighetsråd kunne vurderes også ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Demokratireformen. Stortingets anmodningsvedtak

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

Stortingets vedtak 21. mai 2012

I gjennomføringen av kirkeforliket gjenstod fortsatt ett punkt etter grunnlovsendringen av 21. mai 2012: at «...Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og

Bispedømmeråd». Det var lenge uklart hva denne setningen skulle bety. Dette ble politisk avklart med Stortingets vedtak til endringer i kirkeloven av 21. mai 2012, romertall II:

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

Departementets brev 11. sept. 2012

I brev av 11. september 2012 anmodet Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet Kirkerådet om å gjennomføre en kirkelig høring angående forslag til mulige lovendringer i kirkeloven om reglene for kirkevalg. Saken var avgrenset til de endringer som anses nødvendige som direkte oppfølging av demokratireformen. Det hadde vært kontakt mellom departementet og Kirkerådet om avgrensning av saken, innhold i mulige lovendringer og opplegg for høring. Kirkerådet hadde også drøftet med departementet og hatt kontakt med Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité om prosessuelle utfordringer i saken, blant annet gjennom et møte mellom hele komiteen og Kirkerådets sekretariat 12. september 2012 (se vedlegg: Sak KR 34/12 – Bakgrunnsdel, pkt. 1.5).

Kirkerådet september 2012

Kirkerådet vedtok i sitt møte i september 2012 å sende saken på høring til bispedømmerådene med høringsfrist 20. november 2012.

Kirkerådet gjorde følgende vedtak (sak KR 34/12):

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

Høring

Kirkerådet sendte 1. oktober 2012 saken på høring til bispedømmerådene med høringsfrist 20. november. Kirkerådets høringsbrev og høringsnotat, sammen med bakgrunnsdelen fra sak KR 34/12 og høringsskjema er vedlagt saken.

Det er kommet høringssvar fra alle 11 bispedømmeråd. Høringsbrevet understreket at bispedømmerådene, om de fant det ønskelig og mulig innenfor høringens tidsramme, kunne innhente synspunkter fra menighetsråd og andre kirkelige instanser som grunnlag for sin høringsuttalelse. Det later ikke til at bispedømmerådene har funnet det mulig å gjøre dette.

I tillegg sendte Kirkerådets administrasjon saken til et utvalg på 23 fellesråd (2 i hvert bispedømme, 3 i Bjørgvin) som fikk anledning til å ytre seg om saken. Det er kommet svar fra 8 fellesråd og fra to menighetsråd. Det er også kommet høringssvar fra KABB og Teologisk fakultet, Universitetet i Oslo. Alle høringsuttalelser med unntak av to uttalelser som inneholder andre typer innspill, er offentlig tilgjengelige på <http://www.kirken.no/?event=ShowNews&famId=313549>.

For oversikt over høringsinstansene som har uttalt seg vises det til redegjørelsen for gjennomføringen av høringen i vedlagte sammenfatning.

Kirkerådet desember 2012

Kirkerådet fikk i desember 2012 forelagt en sammenfatning av høringen. Denne sammenfatningen inneholdt en redegjørelse for gjennomføringen av høringen, en sammenfatning av høringsinstansenes syn, og Kirkerådets vurderinger og anbefalinger.

Kirkerådet gjorde følgende vedtak (sak KM 50/12):

1. Kirkerådet oversender til departementet sammenfatning av høring vedrørende forslag til endringer i kirkeloven og i valgordning for de kirkelige valg (demokratireformen) del A. Sammenfatningen i sin helhet framsendes til Kirkemøtet 2013. Kirkerådets vurderinger og anbefalinger bearbeides i tråd med de momenter som kom fram i møtet.
2. Kirkerådet gir direktøren fullmakt til å ferdigstille en sak til Kirkemøtet 2013 med forslag til uttalelse fra Kirkemøtet om lovproposisjonen når denne foreligger. Saken ettersendes til Kirkemøtet og framsendes Stortinget til videre behandling. Kirkemøtesaken forutsettes å bygge på de synspunktene som er kommet fram i høringen og på Kirkerådets vurderinger og anbefalinger.
3. Kirkerådet ber om at det avholdes en konsultasjon med valgekspert og representasjon fra Kirkerådet og bispedømmerådene for å vurdere spørsmål knyttet til opptellingsmåte ved flertallsvalg og hvordan ordning for flertallsvalg og forholdstallsvalg bør forholde seg til hverandre. Konsultasjonen avholdes om mulig før eller i forbindelse med Kirkerådets møte i januar.

4. Forslag til endringer i valgordningen, inklusive nominasjonsordningen, ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet legges fram for Kirkemøtet 2013. Forslaget bearbeides i tråd med de momenter som kom fram i møtet. Referat fra konsultasjonen (jf. pkt. 3) oversendes Kirkemøtet som vedlegg til saken.

Det er særlig vedtakets pkt.1 og 2 som har betydning for denne saken, mens pkt. 3 og 4 følges opp i sak KM 10/13.

Etter behandling i Kirkerådets møte i desember 2012 (sak KR 50/12) oversendte Kirkerådet i samsvar med vedtakets pkt.1 den omtalte sammenfatningens del A til departementet som svar på departementets brev av 11. september 2012. Sammenfatningens del B ble oversendt til orientering. I tillegg gjennomførte departementet høring angående lovendringsspørsmålene av en rekke offentlige myndigheter, samarbeidsorganer for andre tros- og livssynssamfunn og enkelte tros- og livssynssamfunn, teologiske og kirkefaglige utdanningsinstitusjoner, samt kirkelige arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner med høringsfrist 31. desember 2012.

Forslag til endringer i kirkeloven

Sammenfatningen av høringen (vedlagt) sendes med dette fram til Kirkemøtet sammen med Kirkerådets brev til FAD av 14. desember 2012. Kirkerådets direktør ferdigstiller saken til Kirkemøtet 2013 med forslag til uttalelse fra Kirkemøtet om lovproposisjonen når denne foreligger. Saken ettersendes til Kirkemøtet og framsendes Stortinget til videre behandling. Kirkemøtesaken forutsettes å bygge på de synspunktene som er kommet fram i høringen og på Kirkerådets vurderinger og anbefalinger. Dette i samsvar med vedtaket i sak KR 50/12, pkt. 1 og 2.

Høringssvarene angående lovendringer

Det gjøres her rede for de deler av sammenfatningen som berører endringer i Kirkeloven. Det henvises ellers til den vedlagte sammenfatning samt behandling av hovedlinjer i nominasjons og valgordning ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet i sak KM 10/13.

Høringsspørsmål A1

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

a) Endring i kirkeloven § 23 første ledd bokstav d

Den foreslåtte endringen lyder:

«d) Sju andre leke medlemmer (...). Minimum fire av medlemmene velges av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer (direkte valg).»

- 7 bispedømmeråd, *Oslo, Borg, Tunsberg, Stavanger, Bjørgvin, Nidaros og Sør-Hålogaland* støtter opp om forslaget til lovformulering.
- 4 bispedømmeråd, *Hamar, Agder og Telemark, Møre og Nord-Hålogaland* støtter ikke opp om formuleringen. *Hamar og Nord-Hålogaland* vil lovfeste at alle de leke

medlemmene skal velges ved direkte valg. *Agder/Telemark* og *Møre* vil beholde forsøksordningen med at minimum *tre* av medlemmene velges ved direkte valg.

- I tillegg har *7 fellesråd* og *1 menighetsråd* besvart spørsmålet. Alle har sluttet seg til forslaget.

Kirkerådets vurderinger

Et stort flertall av bispedømmerådene (9) går inn for at loven fortsatt skal muliggjøre en kombinasjon av direkte og indirekte valg og slutter seg til lovforslaget (7) eller en modifisering av lovforslaget som endrer minstetallet som skal velges ved direkte valg fra fire til tre (2). Et mindretall av bispedømmerådene (2) går inn for at direkte valg av alle medlemmer skal lovfestes som eneste ordning. Alle de øvrige instansene som har uttalt seg har sluttet seg til lovforslaget.

Ser man i tillegg på bispedømmerådene som har anført primærstandpunkter kommer det fram at 4 bispedømmeråd har markert direkte valg av alle leke medlemmer som sitt primærstandpunkt, mens 3 bispedømmer har anført indirekte valg av alle medlemmer som sitt primærstandpunkt. Disse siste tre har alle subsidiært sluttet seg til lovforslaget eller til en modifisering av antallet som skal velges ved direkte valg. Kirkerådet vurderer det slik at lovforslaget har fått bred støtte, og støtter derfor lovforslaget.

I praksis innebærer dette en videreføring av ordningen som har vært praktisert ved kirkevalgene i 2009 og 2011 med en mindre justering av minimumsantallet som velges ved direkte valg. Evalueringen konkluderte med at kirkeforlikets kriterium «økt bruk av direkte valg» var oppnådd gjennom ordningen som ble benyttet i 2009 og 2011. Evalueringen av kirkevalgene i 2009 og 2011 fant ingen systematiske forskjeller i valggjennomføring eller valgdeltakelse mellom bispedømmer med kun direkte valg og bispedømmer med kombinasjon av direkte og indirekte valg (*Evaluering av demokratireformen i Den norske kirke. Sluttrapport s.21*).

Ordningen med mulighet for kombinasjon av direkte og indirekte valg, eller rent direkte valg etter bispedømmerådenes eget ønske, synes å ha fungert godt i 2009 og 2011. Ordningen har ivaretatt ulike syn i spørsmålet om direkte og indirekte valg, samtidig som den har ført til økt bruk av direkte valg.

Kirkerådets anbefaling

Kirkerådet støtter departementets forslag om endring av kl § 23 første ledd bokstav d:
Sju andre leke medlemmer (...) Minimum fire av medlemmene velges av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer (direkte valg).

b) Endring i kirkeloven § 24 første ledd

Den foreslåtte endring lyder:

«Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådene og 1 medlem valgt utenom bispedømmerådene.»

- 9 bispedømmeråd, *Oslo, Borg, Hamar, Tunsberg, Stavanger, Bjørgvin, Nidaros, Sør-Hålogaland* og *Nord-Hålogaland* har sluttet seg til Kirkerådets forslag til lovendring.

- 2 bispedømmeråd, *Agder og Telemark* og *Møre*, har svart nei. *Agder og Telemark* har svart «nei» på hele spørsmål A1, men har ikke anført innvendinger på dette punkt. *Møre* mener formuleringen «1 medlem valgt utenom bispedømmerådene» er for ubeskyttet og bør konkretiseres.
- I tillegg har 7 fellesråd og 1 menighetsråd besvart spørsmålet. Alle har sluttet seg til forslaget.

Kirkerådets vurderinger

Kirkerådets forslag til lovendring har fått bred støtte. Kirkerådet fremmer dette forslaget som innspill til departementet i den lovforberedende prosessen. Kirkerådet legger til grunn at medlemmet valgt utenom bispedømmerådene skal være leder i Samisk kirkeråd. Overfor innvendingen fra *Møre* bispedømmeråd, viser Kirkerådet til høringsnotatets motiver for at det ikke er tjenlig å gjøre lovbestemmelsen mer konkret. Kirkerådet finner ikke å kunne følge opp Oslo bispedømmeråds ønske om å utrede spørsmål om styrket representasjon for Døvekirken i denne omgang, og viser til arbeidet med framtidig kirkeordning etter 2013.

Kirkerådets anbefaling

Kirkerådets forslag til endring av kl § 24 første ledd har fått bred støtte og anbefales:

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

Kirkerådet legger til grunn at medlemmet valgt utenom bispedømmerådene skal være leder i Samisk kirkeråd.

c) Opphevelse av § 24 åttende ledd

Forslaget går ut på at leddet oppheves.

- 10 bispedømmeråd, *Oslo, Borg, Hamar, Tunsberg, Stavanger, Bjørgvin, Møre, Nidaros, Sør-Hålogaland* og *Nord-Hålogaland* har sluttet seg til forslaget.
- 1 bispedømmeråd, *Agder og Telemark* har svart nei på hele spørsmål A1, men har ikke anført innvendinger på dette punkt.
- I tillegg har 7 fellesråd og 1 menighetsråd besvart spørsmålet. Alle har sluttet seg til forslaget.

Kirkerådets vurderinger

Forslaget om opphevelse av § 24 åttende ledd har etter det Kirkerådet kan forstå fått enstemmig tilslutning blant høringsinstansene (med forbehold om at tolkningen av *Agder og Telemark* bispedømmeråds svar er riktig).

Kirkerådets anbefaling

Kirkerådet støtter departementets forslag om å oppheve kl § 24 åttende ledd.

d) § 24 sjuende ledd

- Hamar bispedømmeråd kommenterer dette, og foreslår at § 24 sjuende ledd oppheves.

Kirkerådets vurderinger

Kirkerådet ser det som hensiktsmessig at denne forsøkshjemmelen blir stående, slik at det blir mulig med ytterligere forsøk med stemmerettsalder 15 år før det tas endelig stilling til spørsmålet.

Høringsspørsmål A2

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

De foreslåtte endringene lyder:

Overskrift:

«Stemmerett og valg»

§ 4, nytt femte ledd:

«Kirkelige valg avholdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet til, kommune- og fylkestingsvalget.»

- Alle bispedømmerådene slutter seg til forslaget. Flere bispedømmeråd stiller spørsmål ved om det i stedet for «kommune- og fylkestingsvalget» bør knyttes til Stortingsvalget (*Tunsberg*), nøytraliseres til «offentlige valg» eller stilles fritt (*Møre og Sør-Hålogaland*).
- I tillegg har sju fellestråd og ett menighetsråd besvart spørsmålet. Alle har sluttet seg til forslaget.
- Flere bispedømmeråd anfører prinsipielle og praktiske innvendinger mot ordningen, og/eller argumenter og positive erfaringer som taler for ordningen. Alle bispedømmeråd konkluderer etter en samlet vurdering med at de kan slutte seg til lovendringen.

Kirkerådets vurderinger

Lovforslaget har fått så godt som enstemmig tilslutning. Særlig framheves betydningen av kirkevalg samtidig og i nærhet av offentlige valg for økt valgdeltakelse.

Flere høringsinstanser tar til orde for at formuleringen ikke bør knyttes til «kommune- og fylkestingsvalget», men enten knyttes til «stortingsvalget» eller generelt til «offentlige valg», slik at det overlates til Kirkemøtet å fatte vedtak om hvilket offentlige valg kirkevalget skal knyttes til.

Ytterligere ett moment i vurderingen er at det for tiden er en prøveordning med valg på halve menighetsrådet annet hvert år. En del menigheter har gode erfaringer med dette. Det er ikke tatt stilling til om dette skal kunne bli en varig ordning. Kirkerådet mener lovformuleringen ikke bør avskjære muligheten til å opprettholde en ordning med valg på halve menighetsrådet annet hvert år.

Kirkerådet støtter lovforslaget, så sant dette ikke vurderes å komme i konflikt med prinsippet om likebehandling av trossamfunn. Kirkerådet mener departementet

formuleringen «kommune- og fylkestingsvalg» bør endres til «offentlige valg» eller tilsvarende.

Kirkerådets anbefaling

Kirkerådet støtter langt på vei forslaget til kl § 4, nytt femte ledd, så sant dette ikke vurderes å komme i konflikt med prinsippet om likebehandling av trossamfunn, men mener at «kommune- og fylkestingsvalg» bør endres til «offentlige valg». Kirkerådet foreslår derfor følgende ordlyd:

Kirkelige valg avholdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet til, offentlige valg.

Høringsspørsmål A3

A3: Kan høringsinstansen slutte seg til forslaget til lovformulering i kirkeloven § 23 bokstav d, første punktum (avslutningen)?

Forslaget til endring lyder:

«(...) som velges ved flertalls- eller forholdstallsvalg.»

- 8 bispedømmeråd, *Oslo* (i hovedsak), *Borg, Tunsberg, Agder og Telemark, Bjørgvin, Nidaros, Sør-Hålogaland* og *Nord-Hålogaland* slutter seg til forslaget til lovendring. I tillegg slutter et mindretall i *Møre* seg til forslaget. *Oslo* foreslår en alternativ formulering.: «som velges etter regler fastsatt av Kirkemøtet».
- 3 bispedømmeråd, *Hamar, Stavanger* og *Møre* svarer nei på høringsspørsmålet. *Hamar* ønsker lovregulering som sikrer at det ikke er valgfritt for Kirkemøtet eller bispedømmene, men at det skal være en tilgjengelig mulighet for de stemmeberettigede i hvert bispedømme. *Stavanger* foreslår å ikke lovfeste valgordningen, og i stedet ha formuleringer om valgordningenes formål. *Møre* (knappt flertall) mener lovformuleringen er for uklar.
- I tillegg har 7 fellelråd og 1 menighetsråd besvart spørsmålet. Alle har sluttet seg til forslaget.

Kirkerådets vurdering

Forslaget til lovformulering har tilslutning fra et stort flertall (8) av bispedømmerådene. For noen av bispedømmerådene del er denne tilslutningen betinget i forhold til tolkningen av formuleringen. Flere av bispedømmerådene framhever, til dels med henvisning til valglovutredningen fra 2001, at formuleringen «ved flertalls- og forholdstallsvalg» også omfatter preferansevalg som en form for forholdstallsvalg. To av bispedømmene har gjort sin tilslutning til formuleringen avhengig av at den fortolkes slik at den ikke utelukker preferansevalg som mulig alternativ.

Kirkerådet vurderer det slik at forslaget til lovformulering har tilstrekkelig støtte blant bispedømmerådene og anbefaler den foreslåtte formulering. Kirkerådet mener formuleringen ikke bør gis en fortolkning som utelukker preferansevalg. Kirkerådet har, i likhet med departementet, så langt hatt som utgangspunkt at valgordningen for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet bør gjøres mer lik ordningen for menighetsrådsvalg. Menighetsrådsvalg gjennomføres enten som flertallsvalg med

prioritert kandidatliste eller som forholdstallsvalg. I høringen har det blitt reist innvendinger mot å innføre flertallsvalg med samme opptellingsmåte som ved menighetsrådsvalget i 2011, som valgordning ved bispedømmerådsvalget. I lys av dette ser Kirkerådet at det er behov for videre utredning, og vil følge opp dette ved å avholde en konsultasjon før Kirkemøtet i 2013.

Kirkerådets anbefaling

Kirkerådet støtter departementets forslag til endring i kl § 23 første ledd bokstav d, første punktum. Kirkerådet mener formuleringen ikke bør gis en fortolkning som utelukker preferansevalg.

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

Prosessutfordringer

Kirkerådet understreket i sitt møte i september 2012 (sak KR 34/12, vedtakets pkt. 4):

(...)at det ikke er tidsmessig mulig å forelegge departementets forslag til lovendringer for det ordinære Kirkemøtet før proposisjonen til Stortinget utarbeides. Dette fører til at forutsetningen i kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a, ikke fullt ut kan ivaretas i dette tilfellet. Det er prinsipielt sett lite heldig at dette inntreffer ved den første endring av kirkeloven etter grunnlovsendringene av 21. mai 2012. Samtidig ser Kirkerådet at det ikke er mulig å oppfylle kirkeforlikets forutsetninger innenfor avtaleperioden hvis normal prosedyre skal følges. Kirkerådet forutsetter at de lovforberedende myndigheter tar tilbørlig hensyn til de særegne omstendighetene i saken.

Det henvises til sak KR 34/12 pkt. 1.5 *Prosessutfordringer*. Her skisseres følgende prosedyre for å ivareta intensjonen i kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a så langt som mulig i den foreliggende situasjonen:

- For å ivareta kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a så langt som mulig, og for å ivareta Kirkemøtets forutsetning om at "ein føreset (...) at Kyrkjemøtet får lovframlegg til uttale før endeleg handsaming i Stortinget", foreslår Kirkerådet følgende fortsettelse av prosessen etter at proposisjonen er avgitt til Stortinget: Kirkemøtet 11.-16. april 2013 uttaler seg om proposisjonen. Uttalelsen stiles til Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomite som da vil ha fått proposisjonen til behandling.
- Dette forutsetter at Stortinget behandler lovproposisjonen etter at Kirkemøtet har funnet sted i april 2013. Dette ligger utenfor den lovforberedende prosessen, og er opp til Stortinget selv å bestemme. Kirkerådet har i møte med stortingskomiteen henstilt om at tidsplanen for behandling av lovproposisjonen legges slik at Kirkemøtets uttalelse om proposisjonen kan tilflyte Stortinget før saken ferdigbehandles. Komiteen gav i møtet uttrykk for at dette vil la seg gjøre.

Det kom ikke innsigelser fra bispedømmerådene mot dette forslaget til prosedyre.

Det ble på Kirkerådsmøtet desember 2012 vedtatt en videre prosess i tråd med den skisserte prosedyre (sak KR 50/12, pkt. 2). Den endelige lovproposisjonen og innholdet i denne var ikke ventet å foreligge til Kirkerådets møte i januar 2013. Det ble derfor ansett som nødvendig å ferdigstille saken om lovproposisjonen etter at Kirkerådets møte hadde funnet sted. Administrasjonen fikk fullmakt til å ferdigstille denne Kirkemøtesaken, i tråd med de synspunkter som kom frem i høringen og i tråd med Kirkerådets vurderinger og anbefalinger, for så å ettersende saken til Kirkemøtet når lovproposisjonen ville foreligge.

Prop. 78 L – Endringer i kirkeloven

Prop. 78 L ble 15.03.13 godkjent i statsråd og oversendt Stortinget. Selve forslaget til endringer i kirkeloven er i tråd med Kirkerådets anbefalinger i høringsuttalelse av 14.12.2012. Det skulle derfor ikke være behov for noen ytterligere kommentarer til selve lovforslaget utover høringsuttalelsen.

Proposisjonen skaper likevel utfordringer for den videre fremdriften med å utforme ordninger for nominasjon og valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, fordi departementet i sine vurderinger legger til grunn en bestemt tolkning av formuleringen «...*valgt ved flertalls- eller forholdstallsvalg, ...*» (forslag til ny § 23 første ledd bokstav d). I del 3.2.3 i proposisjonen, andre avsnitt, fremkommer det at departementet legger til grunn at flertallsvalg kun skal benyttes dersom det ikke fremsettes alternative lister. Kirkerådet har så langt i prosessen tolket denne formuleringen dithen at Kirkemøtet har myndighet til selv å bestemme om valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet skal skje ved flertallsvalg og/ eller forholdstallsvalg hvor det åpnes for flere lister.

Denne tolkningen har også ligget til grunn i forberedelsene av den andre saken om kirkevalg på dette kirkemøtet, sak KM 10/13, og er en forutsetning for sekretariatets forslag til vedtak i den saken.

Kirkerådet har gjennomført en grundig prosess med både høring av kirkelige instanser og konsultasjon sammen med fagfolk på området, og mener å ha kommet frem til et forslag til hovedlinjer i nominasjons- og valgordning som best ivaretar de anbefalinger som så langt har fremkommet. I disse konsultasjonene har det fremkommet synspunkter på at forholdstallsvalg fungerer godt når det finnes grupperinger som kan fremme lister som representerer den kirkepolitiske bredden i Den norske kirke. På den annen side uttrykkes det at det er få holdepunkter for å legge til grunn at slike grupperinger finnes i dag. Inntil slike grupperinger finnes, vil forholdstallsvalg trolig måtte gjennomføres mellom en liste fremmet av bispedømmerådets nominasjonskomité og mer tilfeldige alternative lister. Det antas at dette ikke vil gi en god valgordning fordi forholdstallsvalg da kan bli asymmetriske fordi listene settes sammen utfra forskjellige målsetninger.

Det er i høringsmaterialet fra høsten 2012 stor oppslutning om Kirkerådets forslag til nominasjonsprosess, med høring av foreløpig liste og mulighet for supplerende nominasjon. En slik prosess kan vanskelig la seg kombinere med åpning for alternative lister og forholdstallsvalg. I dagens situasjon er flertallsvalg utfra en liste utarbeidet av en bredt sammensatt nominasjonskomité, etter en prosess med supplerende nominasjon, et

godt alternativ som bør kunne sikre en god bredde i valget. Det er Kirkemøtet som bør fatte vedtak om og fastsette regler for bruk av forholdstallsvalg og/ eller flertallsvalg.

På bakgrunn av dette fremmer Kirkerådet forslag om at Kirkemøtet i sitt vedtak om uttalelse til proposisjonen tar med en bemerkning om at formuleringen «...*valgt ved flertalls- eller forholdstallsvalg, ...*» ikke bør gis en fortolkning som utelukker bruk av supplerende nominasjon og flertallsvalg som et alternativ til åpning for flere lister og forholdstallsvalg.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Prop. 78 L gjør rede for de økonomiske og administrative konsekvenser forslagene til endringer i kirkeloven representerer. Disse omtales som en videreføring av det valgopplegget og de valgordningene som ble gjennomført under kirkevalgene i 2009 og 2011, med noen justeringer. De økonomiske og administrative konsekvensene av lovendringene vil ifølge departementet i hovedsak være de samme ved framtidige kirkevalg som ved valgene i 2009 og 2011. Før kirkevalgene i 2009 ble de økonomiske og administrative konsekvensene gjennomgått i St.prp. nr. 39 (2008–2009). Budsjettbodyet for gjennomføring av valgene ble da satt til nær 70 mill. kroner, som Stortinget sluttet seg til. Bevilgningene til kirkevalgene i 2009 ble lagt til grunn for bevilgningene til kirkevalgene i 2011, jf. Prop. 1 S (2010–2011). De foreslåtte lovendringene tilsier etter departementets vurdering ikke behov for noen ny gjennomgang av de økonomiske og administrative konsekvensene. Departementet legger til grunn at utgiftene knyttet til gjennomføringen av kirkevalg senere år dekkes innenfor tilsvarende økonomiske rammer som for kirkevalgene i 2009 og 2011.

På bakgrunn av departementets redegjørelse for økonomiske og administrative konsekvenser, kan Den norske kirke forvente en fortsatt tildeling på nær 70 mill. kroner (2009-kroner) ved arrangering av kirkevalg hvert fjerde år. Dette sikrer en grunnfinansiering av de nye valgordningene også i tiden fremover. Det er samtidig grunn til å påpeke at denne tildelingen ikke dekker de faktiske merutgifter fullt ut. Kultur- og kirke departementet gjorde oppmerksom på dette forholdet i St.prp. nr. 39 (2008-2009). I avsnitt 3.2.3 sier departementet at de ikke kan se at det er hensiktsmessig å innføre en gjennomgående kompensasjonsordning som innebærer at alle valgstyres, stemmestyrer, kirkelige tilsatte og andre som har oppgaver som valgfunksjonærer, skal oppebære en rett til godtgjørelse etter bestemte satser. Videre gjør de rede for en forventning om at valgfunksjonærer fremdeles vil kunne hjelpe til uten betaling i en viss utstrekning, og at kirkelige tilsatte kan engasjeres bredt til å bistå som valgfunksjonærer. De foreslåtte lovendringer vil derfor, i tillegg til den foreslåtte videreføring av bevilgning fra 2009, forutsette både frivillig innsats og bruk av kirkelige tilsattes arbeidstid.