



DEN NORSKE KIRKE

Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd

Opptellingsmåte ved flertallsvalg

Forhold mellom ordning for flertallsvalg og forholdstallsvalg

Notat til valgordningskonsultasjon 1. februar 2013

Innledning

Kirkerådet ba i desembermøtet om at det skulle avholdes en konsultasjon for å vurdere to spørsmål knyttet til valgordningen videre. Det dreier seg om

- Opptellingsmåten ved flertallsvalg
- Hvordan ordning for flertallsvalg og forholdstallsvalg bør forholde seg til hverandre

Høringen som ble gjennomført høsten 2012, ga ikke klare svar på dette. Dette notatet skisserer en mulig innfallsvinkel samt noen mulige løsninger på disse to spørsmålene, som et utgangspunkt for samtalen på konsultasjonen. Konsultasjonen er tenkt som et bidrag til det videre arbeidet med sak om kirkens valgordning til Kirkemøtet i april 2013.

Overordnet veivalg

Før man går inn i detaljer om opptellingsmåte og ordninger for forholdet om flertallsvalg og forholdstallsvalg, kan det være hensiktsmessig å tenke noe mer overordnet rundt hvilken retning man ser for seg og ønsker for valg av bispedømmeråd/kirkemøte. Sekretariatet ser i utgangspunktet for seg to hovedalternativer:

1. **Normalordningen for valg skal være flertallsvalg** der bredden av kandidater sikres av en nominasjonskomité. Muligheter for supplerende nominasjon er den mest nærliggende måte å ytterligere styrke en bredde blant kandidatene. Valget kan i hovedsak anses å være et personvalg.
2. **Normalordningen for valg skal være forholdstallsvalg** med lister fra etablerte grupperinger. Liste fra en nominasjonskomité utnevnt av bispedømmerådet samt flertallsvalg er kun unntaksordninger som skal benyttes i en overgangstid samt dersom selvstendige grupperinger ikke leverer lister. Valget kan da i hovedsak anses å være et «partivalg».

Valgordninger i Den norske kirke bærer ofte preg av å være kompromissløsninger. Hvis man i utgangspunktet har reflektert over disse to hovedalternativene og har en viss konsensus rundt hvilken retning man ønsker, kan det være lettere i neste omgang å se hvilke konsekvenser dette medfører og hvilke svakheter man må akseptere i en valgordning.

De vedtak som er gjort så langt, peker i retning av at man tenker seg hovedalternativ 1. Man har viet mye oppmerksomhet rundt nominasjonsprosessen til en intern nominasjonskomité, med høring og ordning for supplerende nominasjon (samtlige høringsinstanser gikk inn for supplerende nominasjon).

Hovedalternativ 1 – flertallsvalg er «normalordningen»

Dersom man går for hovedalternativ 1 skal det alltid foreligge en bredt sammensatt liste fra en nominasjonskomité nedsatt av bispedømmerådet, og flertallsvalg er «normalordningen». Her må det

legges mye arbeid ned i både nominasjonsprosessen og opptellingsmåten (flertallsvalg). Det ideelle er om man finner en nominasjonsprosess og en opptellingsmåte som anses å ivareta demokratiet på en så god måte at åpning for alternative lister og forholdstallsvalg ikke anses som nødvendig.

I den omtalte høringen var det ingen som gikk mot forslaget om supplerende nominasjon. Det kan virke som om uenigheten i hovedsak handler om opptellingsmåte og åpning for å fremme alternative lister (hvilket betyr at det blir forholdstallsvalg).

Forslaget som Kirkerådet sendte på høring la opp til at valg til bispedømmeråd skulle finne sted som flertallsvalg med de samme opptellingsreglene som ved menighetsrådsvalget i 2011. Det var 6 av 11 bispedømmeråd om støttet dette, et tall som er noe lavt. Det er usikkert om det finnes bedre alternativer.

Et kjent alternativ er å bruke opptellingsmåten fra før 2011 med eventuelle justeringer. Problemet med denne tellemåten er at den favoriserer de 13 første på listen (10 dersom tre velges ved indirekte valg). Ordningen gir altså nominasjonskomiteens prioritering av de 13/10 øverste stor betydning, mens tilleggsstemmer (og evt strykninger) vil avgjøre hvem av de første 13/10 som blir faste medlemmer og hvem som blir varamedlemmer i rådet. En annen utfordring er å innpasse tilleggsnominerte kandidater på en rettferdig måte med likeverdig mulighet til prioritering som nominasjonskomiteens kandidater. Denne ordningen løser heller ikke problemet med sårbarhet for koordinert stemmegivning, selv om det her gjelder fordelingen blant de 13/10 første og ikke hele listen (altså mellom faste plasser og varamannsplasser).

Andre mer ukjente opptellingsmåter som skulle kunne fungere er til nå ikke identifisert.

Opptellingsmåten fra 2011 synes fremdeles å være det beste alternativet når flertallsvalg er normalordningen. For å unngå at svært få velgere kan få uforholdsmessig mye innvirkning på resultatet, kan man gå bort fra ordningen med at det er anledning til å stryke kandidater (dette er det ikke lenger anledning til i kommunestyre-/fylkestingsvalg). Man kan også innføre en grense på et visst prosenttall kumuleringer av en person før det gir uttelling. En uendret stemmeseddel gir ingen påvirkning utover å øke deltakelsen ved valget. Dersom opptellingsmetoden fra menighetsrådsvalget velges, er det derfor gode grunner til å oppfordre også dem som støtter nominasjonskomiteens liste til å kumulere de øverste på listen.

Det henvises også til vedlegg med oppstilling av opptellingsmåter for flertallsvalg.

Hva så med forholdstallsvalg relatert til hovedalternativ 1?

Hvis man i utgangspunktet mener at normalordningen for valg må være flertallsvalg der bredden av kandidater sikres av en nominasjonskomité, er det å åpne for alternative lister og forholdstallsvalg en utfordring. Gode rutiner for supplerende nominasjon er en utprøvd og naturlig måte å utvide bredden blant kandidater på. Dette kombinert med en hensiktsmessig opptellingsmåte gjør prosessen enklest. Å åpne for begge deler kan anses å være «smør på flesk». I høringen fra høsten 2012 ble alternative lister ikke foreslått som et alternativ til supplerende nominasjon, men som et tillegg. Det er ukjent hvordan høringsinstansene ville stilt seg til et valg mellom disse.

Kombinasjon av supplerende nominasjon og bruk av alternative lister reiser en del problemstillinger. Så lenge det er en nominasjonskomité som i utgangspunktet skal utarbeide en bredt sammensatt liste som skal sikre mangfoldet, vil alternative lister kunne få preg av å være protestlister. Forholdstallsvalget blir asymmetrisk, med mindre det kommer flere alternative lister og disse til sammen kan utgjøre en tilsvarende bredde som nominasjonskomiteens liste.

Hvis man i utgangspunktet er forankret i hovedalternativ 1, men likevel vil fastholde åpning for alternative lister/forholdstallsvalg, vil det være ryddig at disse listene får minst mulig påvirkning på den ordinære nominasjonsprosessen.

Valgreglene for menighetsrådsvalg er en modell som det kan være nærliggende å vurdere i dette tilfellet.¹ Her er det én felles frist for innlevering av listeforslag. Alternative lister leveres da samtidig med nominasjonskomiteens egne liste. Kravet for å stille liste er at et visst antall stemmeberettigede forslagsstillere står bak.

Erfaringen med denne ordningen fra menighetsrådsvalg er at det er høy terskel for å stille alternative lister. Ved bispedømmerådsvalg vil det kunne dannes noe mer varige alternative grupperinger som kan tenkes å stille seg bak egne listeforslag. Terskelen for dette vil antakelig være noe lavere enn den viser seg å være ved menighetsrådsvalg. Antakelsen knyttes til at det dreier seg om organer med beslutningsmyndighet i saker av en viss betydning, og at det er enkelte stridsspørsmål som kan tenkes å drive til gruppedannelse. Hvor bredt eller smalt velgertilfang slike grupper vil kunne ha, om de vil fungere mest som protestgrupper/protestlister eller treffe bredere, er vanskelig å vite på forhånd.

Ved menighetsrådsvalg er det i dag ikke supplerende nominasjon, så hvordan prosessen med supplerende nominasjon skal gå parallelt med frister for alternative lister er et spørsmål. Det er naturlig at det blir samme frist for endelige lister, både fra alternative forslagsstillere og nominasjonskomité (altså etter endt prosess med supplerende nominasjon). Spørsmålet er om de som skal fremme alternative lister må melde seg tidligere slik at dette er kjent for nominasjonskomiteen når de setter i gang prosessen. Rekkefølgen på kandidatene blir langt viktigere dersom det blir forholdstallsvalg, så det er mye som taler for at nominasjonskomiteen på et tidlig stadium må være kjent med om det blir fremmet flere lister.

Hovedalternativ 2 – forholdstallsvalg er «normalordningen»

Dersom man ønsker å gå inn for hovedalternativ 2, forutsetter dette at det finnes grupperinger som kan stille lister som kan representere bredden i kirken. Hovedutfordringen med dette alternativet er at disse grupperingene i dag ikke eksisterer. Hvis det faktisk er slik at flertallet ønsker at valg til bispedømmeråd/kirkemøte på sikt skal bli et «partivalg», må man stimulere til at grupperinger formaliserer seg og bygge et apparat for selv å kunne nominere kandidater og stille lister.

Hvis man går for denne hovedretningen, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i valgloven.

Valglovens system (ved stortingsvalg, kommunestyre- og fylkestingsvalg) er slik at det er fastsatt én frist for innlevering av listeforslag. Er det kommet to eller flere listeforslag, blir det forholdstallsvalg. Er det bare kommet ett listeforslag, blir det flertallsvalg.

Denne ordningen forutsetter et fungerende partisystem og at demokratiske institusjoner fungerer slik at noen tar ansvar for at det uansett foreligger minst en liste, enten en partiliste og/eller en fellesliste. Det er noen betingelser knyttet til registrering av partier, men i tillegg er det mulig å stille listeforslag fra en gruppe forslagsstillere uten at de for øvrig utgjør noe organisert parti.

Svenska kyrkans system ligner på dette. De har frister for å registrere nomineringsgrupper, og frister for innlevering av listeforslag. Fra 1930-tallet var dette valg til organer for "kyrkokommunen", og de

¹ FAD (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet) har i sitt oppdragsbrev til Kirkerådets høring skrevet at «behovet for forenkling kan tilsa at det så langt mulig bør være likeartede regler for menighetsrådsvalg og bispedømmerådsvalg».

politiske partiene stilte lister. Denne ordningen ble videreført etter relasjonsendringen mellom stat og kirke i år 2000. Tendensen er at flere av partiorganisasjonene som sådan ikke lenger stiller lister, men at dette gjøres av grupperinger av kirkemedlemmer med tilhørighet til politiske partier (i tillegg til kirkelige nomineringsgrupper og ad hoc-grupperinger).

Med dette systemet – under forutsetning av et fungerende system med partier eller grupperinger som stiller lister – vil forholdstallsvalg være normalen og flertallsvalg unntaket.

Dersom det ved kommunevalg ikke stilles noen lister, vil stemmesedlene være blanke og velgerne kan selv føre på navn. Det er etter sekretariatets oppfatning tvilsomt at dette er en god ordning for Den norske kirke, så det må anses å være en nødvendighet å regelfeste at bispedømmets valgråd *skal* sørge for nominasjonskomite og nominasjonsprosess dersom det ikke fremmes lister. Utfordringen ligger i å avgjøre når systemet er så velfungerende at valgrådet ikke setter i gang en nominasjonskomité. Man vet heller ikke om det faktisk finnes grunnlag for å bygge opp et slikt system.

Dersom man velger å gå i retning av hovedalternativ 2, er spørsmålet om krav til å fremme lister og bli registrert som gruppering viktig. I Kirkerådets høringsdokument ble det antydnet at en terskel for å kunne stille listeforslag kunne ligge på 400 kirkemedlemmer i et bispedømme. Det var ikke foreslått noen terskel for landsdekkende grupperinger – som i så fall skulle gi rett til å stille lister i alle landets bispedømmer. Skulle en fulgt samme resonnerement som for den bispedømmevise terskelen, ville forslaget til en slik eventuell nasjonal terskel være 4000 kirkemedlemmer. I høringen kom det inn et forslag om terskel på 200.

Opptellingsmåte ved forholdstallsvalg er også et viktig spørsmål. Ønsket om mest mulig likhet mellom menighetsrådsvalg og bispedømmerådsvalg, gjør det nærliggende å legge reglene som benyttes ved menighetsrådsvalg legges til grunn. En videre utredning av andre opptellingsmåter kan vurderes.

Vedlegg

Opptellingsmåte ved flertallsvalg

A. Opptelling som ved MR-valget i 2011:

Alle kandidater på stemmeseddelen får i utgangspunktet 1 stemme hver. Derettes legges eventuelle tilleggsstemmer til, mens strykninger trekkes fra. Det kan vurderes å fjerne muligheten til strykninger. Det kan innføres at de kandidater som ikke oppnår et visst prosenttall personstemmer rangeres etter kandidatlisten (jmf fylkestingsvalg som operer med 8 %).

Konsekvensen av denne opptellingsmåten er at

- alle kandidater i utgangspunktet stiller likt i mulighet for å bli valgt
- de som er prioritert av nominasjonskomiteen har ingen fordel – nominasjonskomiteens prioritering/rangering påvirker i liten grad resultatet
- stemmesedlene med tillegg eller strykninger avgjør valgresultatet (evt. bare med tillegg hvis muligheten for strykninger fjernes)
- selv om et stort flertall skulle levere urettet stemmeseddel og dermed slutte seg til nominasjonskomiteens forslag, vil kandidatene med tilleggsstemmer bli valgt inn – også tilfeller hvor man kommer inn på grunnlag av få tilleggsstemmer vil kunne forekomme
- tilleggsnominerte kandidater kan tilføyes nederst på kandidatlisten – evt. i en egen avdeling, og likevel ha like stor mulighet til å bli valgt som nominasjonskomiteens kandidater
- ordningen er sårbar for koordinert stemmegivning med endrede stemmesedler – godt koordinerte grupper kan fort få stor betydning – teoretisk kan nokså små velgergrupper besette alle plassene som er på valg forutsatt at tilleggsstemmene fordeles helt systematisk mellom kandidatene

B. Opptelling som ved MR-valgene før 2011:

Det telles så mange stemmer fra hver stemmeseddel som det skal velges medlemmer og varamedlemmer. Ved rent direkte valg blir dette $7 + 6 = 13$ stemmer. Ved indirekte valg blir dette $4 + 6 = 10$ stemmer. Det telles fra toppen av listen. Kandidater med tilleggsstemmer teller 2, kandidater som er strøket teller 0. Tilleggsstemmer og strykninger blant kandidater nedenfor de 13 eller 10 øverste får ingen betydning hvis ikke velgeren har strøket tilstrekkelig mange kandidater lenger opp på listen.

Denne ordningen kan justeres, slik at velgers tilleggsstemmer alltid skal komme i betraktning, for eksempel ved en regel om at kandidater med tilleggsstemmer telles først (og får 2 stemmer) i den rekkefølgen de er ført opp på kandidatlisten, deretter telles de resterende kandidatene fra toppen av listen. Dette vil øke muligheten litt for kandidater nedenfor 13./10.plass til å bli valgt inn, men vil kun ved stort omfang av tilleggsstemmer få reell betydning.

Det kan vurderes å fjerne muligheten for strykninger. Det kan innføres at de kandidater som ikke oppnår et visst prosenttall personstemmer rangeres etter kandidatlisten (jmf fylkestingsvalg som operer med 8 %).

Konsekvenser av denne ordningen blir at

- de 13/10 øverste kandidatene på listen har i utgangspunktet vesentlig større mulighet for å bli valgt enn kandidater nedenfor dette på listen.
- Hvis det bare blir muligheter for å gi tilleggsstemme, må en kandidat nedenfor 13./10. plass ha tilleggsstemme fra mer enn 50 % av velgerne for å gå foran en kandidat blant de 13/10 første. Hvis det blir mulig også å stryke, kan andelen velgere som må gjøre samme endring teoretisk gå ned mot 33,3 %, men likevel ligge svært høyt.

- Ordningen gir altså nominasjonskomiteens prioritering av de 13 / 10 øverste stor betydning, men tilleggsstemmer (og evt strykninger) vil avgjøre hvem av de første 13/10 som blir faste medlemmer og hvem som blir varamedlemmer i rådet.
- Det blir mer krevende å innpasse tilleggsnominerte kandidater på kandidatlisten på en rettfærdig måte med likeverdige muligheter til prioritering og valg som nominasjonskomiteens kandidater. En mulighet er å holde et møte etter fristen for tilleggsnominasjon, hvor nominasjonskomiteen tiltres av en talsperson for hver av de tilleggsnominerte. Nominasjonskomiteens medlemmer og talspersonene har stemmerett på lik linje i den endelige prioriteringen av kandidatlisten. En kan avgrense dette møtets mandat til å bestemme hvor på kandidatlisten de tilleggsnominerte skal innpasses, slik at nominasjonskomiteens opprinnelige prioritering av listen er utgangspunkt.
- ordningen er sårbar for koordinert stemmegivning med endrede stemmesedler – godt koordinerte grupper kan fort få stor betydning – teoretisk kan nokså små velgergrupper besette alle plassene som er på valg forutsatt at tilleggsstemmene fordeles helt systematisk mellom kandidatene. Dette kan motvirkes noe hvis nominasjonskomiteen har sørget for en god bredde blant de 13/10 første kandidatene på listen, slik at ikke så mange som 7 eller 4 kandidater er så like at de vil invitere til slik velgeradferd

C. Opptellingsmåte for å sikre fordeling av representantene på ulike grupper

Hvis en skal legge hovedvekt på hensynet til en best mulig representativ fordeling av representantene på ulike velgergrupper, måtte en velge mer utradisjonelle opptellingsmåter.

- En mulighet er å telle 1 kandidat fra hver stemmeseddel. Hvis velgeren ikke har gjort endring på stemmeseddelen er dette øverste kandidat. Hvis velgeren har krysset av for en annen kandidat, telles vedkommende. Hvis velgeren har krysset for flere må enten øverste markering telle, eller stemmeseddelen forkastes.
- En annen mulighet er å telle halvparten så mange fra stemmeseddelen som det skal velges faste medlemmer. Skal det velges 7, telles 4 eller 3. Skal det velges 4, telles 2. Hvis velgeren har krysset av for kandidater telles denne/disse først i den rekkefølgen de står på listen. Hvis ikke telles de øverste på kandidatlisten.
- Ved likhet i antall stemmer mellom flere kandidater, er rekkefølgen på kandidatlisten avgjørende, også ved kåring av varamedlemmer.

Begge disse ordningene kan sees som et alternativ nærmere preferansevalg.

- Stemmeseddelen kan behandles slik velgeren er vant til. Det er prioritert kandidatliste som kan leveres uten endring, men velgeren kan også gjøre markeringer.
- Velgere vil kunne gjøre markeringer som ikke kommer i betraktning.
- Ingen velger påvirker på denne måten hele valget av de leke medlemmene av bispedømmerådet.
- Kandidater prioritert av nominasjonskomiteen har i utgangspunktet et fortrinn, men det er relativt lik mulighet for kandidater lenger ned på listen til å komme i betraktning. Den øverste eller de 4/3/2 øverste vil ha vesentlig større mulighet til å bli valgt enn kandidatene lenger ned på listen. Disse vil i nesten alle tenkelige tilfeller være sikret valg.

Slike måter å telle opp på vil imidlertid være meget uvanlige, og det kan bli krevende å kommunisere fordelene med dette, og skape aksept for ordningen.

Hvor går vi nå?

Hvordan slår ulike opptellingsmåter for flertallsvalg ut i praksis?

Geir Skårland, rådgiver Stavanger bispedømme

Hva ville skjedd med alternative tellemåter?

- Reglene fra menighetsrådsvalget i 2011
- Reglene fra menighetsrådsvalg før 2011
- Alternativ: 1 tilleggsstemme fra hver stemmeseddel
- Alternativ: 3 eller 4 tilleggsstemmer fra hver (halvparten av de som skal velges)

Preferansevalg 2011:

Kampanjene fra 2011 er lett å følge i stemmegivingen. På den plassen kandidatene sto i kampanjene, er stemmetallet markant høyere. «Mor-far-barn-aksjonen» er særlig tydelig, men også aksjonen «Raus folkekirke» lar seg spore.

For at velgerne skal bli representert i henhold til mengden, får andrevalgene innflytelse. Konkret betød dette i Stavanger i 2011 at to kandidater rykket forbi en som ellers ville blitt valgt ut fra førstestemmer.

Flertallsvalg etter modell av menighetsrådsvalget i 2011 (1-7)

En simulering av flertallsvalg der de første syv rangerte stemmer tolkes som tilleggsstemmer.

Observasjon: De valgte blir identiske med utvalget fra mor-far-barn-kampanjen. Denne kampanje får alle representanter, på tross av at de hadde fra 17 til 40 % av velgernes støtte.

Flertallsvalg – opptellingsmåte «C» (3 eller 4 stemmer teller)

To simuleringer, én der de første tre rangerte stemmer tolkes som tilleggsstemmer og én der de første fire rangerte stemmer tolkes som tilleggsstemmer.

Observasjon: Ved overgang fra tre til fire tilleggsstemmer kommer en til fra mor-far-barn aksjonen med, og denne får flertall. Valget av antall mulige tilleggsstemmer ser ut til å være et valg av hvor mange plasser man vil gi til den største aksjonen.

Flertallsvalg – opptellingsmåte «C» (én velger, én stemme)

En simulering der førstestemmene tolkes som tilleggsstemmer – flertallsvalg med én tilleggsstemme pr. velger

Observasjon: En enkel og logisk ordning, som det trengs svært godt koordinerte aksjoner for å kuppe. Ordningen slår noe urettferdig ut for de velgerne som samler seg om én kandidat – og de som stemmer på upopulære kandidater. (Den eneste måten å ta høyde for denne ujevnheten på, samtidig som en ikke gir innflytelse til kampanjer, er å gjeninnføre preferansevalg.)

Flertallsvalg etter ordningen fra før 2011

Gir i praksis svært mye makt til nominasjonskomiteén (jf. notat fra KR's sekretariat). Dette er problematisk i forhold til (føringene i) demokrati(reformen).

Utfordringer uansett valgordning

- Kandidatinformasjon
- Kandidattilfang på menighetsnivå og bispedømmenivå
- Lavere valgdeltakelse enn offentlige valg
- Kritisk blikk fra media

(Dette er et kort wordsammendrag av responsen utfra oversendt manus og powerpointpresentasjon, skrevet av Anders B-G Eide og godkjent av Geir Skårland)

Kan kirken gjøre gode valg for velgerne?

Respons under valgseminar med Kirkerådet – 1. februar 2013
Freddy Knutsen, kirkefagsjef, Hamar bispedømmeråd

Det er fortsatt sterke bånd mellom folk og kirke. Kirken er nært knyttet til det enkelte lokalsamfunn og den enkeltes liv. Kirken berører og engasjerer. Til tross for at mange kanskje svarer sjenert dersom de blir bedt om å gjøre regnskap for sin tro – viser folk tydelig med sine valg hvor de hører til. Folk velger kirken når de skal markere noe av betydning i livet sitt.

I en periode med mange endringer i kirken og fristilling fra statlig styre er det avgjørende at medlemmene opplever at dette fortsatt er deres kirke. Deltagelse i kirkelig demokrati kan styrke medlemmenes eierforhold til kirken. Det er derfor viktig at valgordningen sikrer ulike grupperinger i kirken en reell mulighet til å bli representert i kirkens øverste organer. Målet med demokratireformen er at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene.

Ved flertallsvalg kan det være at store grupperinger i et bispedømme ikke kjenner sine interesser og synspunkt representert i en nominasjonskomite. Argumentasjonen for flertallsvalg tar ikke på alvor at en nominasjonskomite alltid er en (kirke)politisk sammensatt komite som med nødvendighet vil få stor makt. Andre tar valget for velgerne. Supplerende nominasjoner kan møte noe av behovet for bredere representasjon, men nominasjonskomiteen vil likevel legge store føringer for hvem som kan bli valgt. Dersom nominasjonskomiteen klarer å legge fram en liste som er så bredt sammensatt at ingen ønsker å fremme alternativ liste er det flott. Men flertallsvalg kan ikke stå som eneste alternativ. Kirken kan ikke plassere så mye makt hos nominasjonskomiteen. Det må være mulig for velgerne å danne egne lister dersom de ikke kjenner seg representert. Flertallsvalgordningen slik det legges opp til her, gir ikke velgeren reelle alternativer – slik Kirkeforliket forlangte.

Opptellingsmåter

Vi har gått bort fra preferansevalg fordi mange stemmer ble forkastet pga manglende preferanser på stemmeseddelen. Samme effekt kan vi få ved flertallsvalg med opptellingsmåte som ved menighetsrådsvalget i 2011. Urettede stemmer vil ikke påvirke valgresultatet. En urettet stemme ved forholdstallsvalg vil gå til en bestemt liste, og bidrar dermed til at velgerens stemme får påvirke valgresultatet.

Gjenkjennelse øker valgdeltagelsen

Det er stor forskjell i valgdeltakelse i små og i store sokn. Variasjonen går fra ca 5% til ca 70%. Sokn i Hamar bispedømme med mindre enn 1000 innbyggere hadde i 2011 ved BDRvalg gjennomsnitt 23 %. Sokn med mer enn 8000 innbyggere hadde ved BDRvalg 10%. Valgordningen er hovedårsak til de store forskjellene. Hovedprinsippet ved alle valg er at velgeren må kjenne seg og sine synspunkter representert gjennom det valg som velgeren gjør. Det krever tydelige alternativer.

MR valg er gjennomført som flertallsvalg. Et slikt personvalg fungerer godt ved MRvalg i små sokn der alle kjenner alle. Men så snart forholdene blir så store at ikke alle kjenner alle, daler interessen for å delta i valget fordi velgeren ikke ser alternativene. Dette blir enda tydeligere ved BDRvalget der heller ikke de som bor i små sokn kjenner kandidatene. Det som likevel holder valgdeltakelsen oppe ved BDRvalg er en geografisk stemmegivning.

Opptellingen etter valget viser at velgerne i stor utstrekning stemmer på en lokal kandidat som velgeren kjenner.

Kirken trenger en valgordning som i større grad legger til rette for at velgerne kan finne gjenkjennelse i saker enn personer. Det er grunn til å tro at forholdstallsvalg med tydeligere valgalternativ kan løfte valgdeltakelsen betydelig og slik styrke kirkedemokratiet.

Forholdstallsvalg gir reelle valgalternativ

Hovedutfordringen ved forholdstallsvalg er at vi har ikke prøvd dette ut i kirken tidligere. Det finnes allerede tydelige grupperinger i kirken, om blant annet samlivsetiske spørsmål. Men lovverket har frem til nå ikke åpnet for muligheten til å danne egne lister ved bispedømmeråd- og Kirkemøtevalg.

Høringsdokumentet i høst sammenlignet terskel for å kunne stille liste ved kirkevalg med terskelen ved fylkestingsvalg (500 underskrifter i fylket og 5000 på landsplan). Det argumenterer for at det bør være tilsvarende terskel ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøte. Dette til tross for at valgoppslutningen ved kirkevalg er mye lavere enn ved fylkestingsvalg og at erfaringene fra 2011 ved supplerende nominasjon, med krav om 100 underskrifter, var 11 kandidater på landsplan. Dette viser at en terskel på mellom 100 og 200 vil være mer sakssvarende ved kirkevalg i bispedømmet uten samtidig å risikere et uoversiktlig antall lister.

Økt demokratisering i kirken bør føre til at velgerne selv kan ta stilling til om de ønsker å danne egne lister. Alternative lister vil kunne gi velgerne flere og tydeligere valgalternativ, og med det også bidra til å oppfylle kirkeforlikets krav om reelle valgmuligheter.

Ordningen med forholdstallsvalg bør kunne kombineres med Kirkerådets forslag om å ha en nominasjonskomite med en prioritert liste. Siden grupper ikke har blitt dannet tidligere med tanke på å lage egne lister, vil det være behov for en mer omfattende valgrunde i første omgang med romslige tidsfrister og god informasjon om hvordan lister etableres. Dersom flere velgere vurderer at nominasjonskomiteens liste ikke representerer dem tilstrekkelig må de ha mulighet til å danne egen liste. Dersom lister ikke blir dannet blir det flertallsvalg.

Når Kirkemøte og Storting skal vedta ny valgordning må det gjøres gode valg for velgerne. Kirkemøtet og Storting må ikke gjøre valget for velgerne eller ta valget fra velgerne. Derfor er det også uheldig at Kirkerådet har foreslått en ordning som kan innebærer indirekte valg av over halvparten av bispedømmerådsdelegatene. Dette svekker demokratireformen.

Konsultasjon om valgordningen ved valg til bispedømmeråd i Den norske kirke, fredag 1. februar 2013, Losby Gods.

Respons ved dr. philos. Bernt Aardal

Overordnede bemerkninger

1. Det finnes ikke én valgordning som tilfredsstillende alle hensyn. Noen ganger må man velge mellom hensyn som står i strid med hverandre. Når det gjelder kirkevalg, er dette en type valg som på flere punkter avviker fra offentlige valg. For det første legger man til rette for at flest mulige velgere skal delta, ikke minst ved at valgene holdes samtidig med politiske valg. En god del av velgerne er lite interessert og informert om det som skjer i Kirken. Mangelen på organiserte grupper gjør det dessuten vanskeligere velgerne å vite hva kandidatene står for. Erfaringsgrunnlaget fra kirkevalgene er dessuten såpass begrenset at det kan være vanskelig å gjøre en uttømmende analyse av hvilke konsekvenser den ene ordningen kan ha sammenlignet med en annen. Jeg tror derfor ikke at ytterligere utredning vil gi svar på alle spørsmål som er blitt reist i denne diskusjonen.
 - a. I motsetning til Moseloven bør en valgordning ikke skrives i stein. Uansett hvilken ordning man velger, vil det kunne dukke opp effekter som man ikke har tenkt nok på, eller som er i strid med det man ønsker. Det er derfor viktig at man i en viss grad er pragmatisk og villig til å foreta justeringer underveis.
 - b. Dette forhindrer likevel ikke at sentrale prinsipper bør ligge fast og ikke endres for ofte. Det vil i tilfelle føre til usikkerhet og forvirring blant de som skal bruke ordningen. Etter mitt syn bør man bestemme seg for en «normalordning».
 - c. En valgordning må nødvendigvis inneholde bestemmelser som regulerer valget både i stort og smått. Skal man holde oversikt over hovedlinjene i ordningen bør man ikke gå seg vill i praktiske detaljer. Jeg skal derfor prøve å holde meg til noen hovedlinjer.

Direkte eller indirekte valg?

2. Fra en sekulærpolitisk synsvinkel kan direktevalg av alle leg medlemmene synes å være naturlig. Men er det bare enkeltvelgeren som er den «relevante enhet» i et kirkelig demokrati, eller er også menigheten en slik enhet? Dette er primært et teologisk eller kirkepolitisk spørsmål som jeg ikke skal blande meg opp i. Men går vi til frivillige organisasjoner og trossamfunn med en demokratisk oppbygging, finner vi at det i hovedsak er de lokale lagene som velger utsendinger til sentrale organer som hovedstyrer og landsmøter.

Preferansevalg til bispedømmerådene

3. La meg først si noe positivt om preferansevalg

- a. Ingen stemmer er bortkastet. Bidrar til å sikre relativt bred representasjon av ulike synspunkter eller grupperinger (ordningen er proporsjonal, men ikke så proporsjonal som ordningen ved de offentlige valgene). Tar hensyn til velgernes dypere preferanser ved at 2., 3. valget osv. kan bidra til å avgjøre valget.
4. Men etter mitt syn passer ordningen dårlig for et kirkevalg.
- a. Det å skulle prioritere mellom minst 18 kandidater krever for mye av den enkelte velger både når det gjelder informasjon om hva kandidatene står for og velgernes kognitive kapasitet mht. å velge mellom så mange kandidater. Med preferansevalg ved offentlige valg ville en god del av den nødvendige informasjonen fremkomme gjennom kandidatens tilknytning til partier, organisasjoner og kjønn, alder og bosted (dvs. som «informasjonssnarveier»).
 - b. Gitt fraværet av organiserte grupperinger vil informasjonen om kandidatene trolig aldri bli «god nok» ved kirkevalg.
 - c. Det å forkaste stemmesedler som mangler avkryssing er ikke en god ordning.
 - d. Alfabetisk rekkefølge var godt ment, men diskriminerer kandidater med etternavn som begynner på Æ. Ø og Å.

Er forholdstallsvalg svaret?

5. Fra en sekulærpolitisk synsvinkel kan forholdstallsvalg fortone seg nærmest som «naturlig». I Norge ble denne type valg innført allerede i 1920 og siden er ordningen blitt endret i stadig mer proporsjonal retning.
6. Men: forholdstallsvalg bygger på en forutsetning om at det finnes organiserte grupper som representerer ulike synspunkter. Innenfor DnK finnes det pr i dag enkelte grupperinger som kan sies å representere andre synspunkter enn det flertallet står for, men uten at de er særlig godt organisert.
7. Fra en kirkepolitisk synsvinkel er det så vidt jeg forstår en viss uenighet om ønskeligheten av å stimulere til dannelsen av slike grupper. Dette vil kunne ha konsekvenser for ønsket om å innføre forholdstallsvalg med separate lister.
8. Men hvis det finnes godt organiserte grupperinger som ønsker å stille til valg, kan det være klokt å gi en åpning for forholdstallsvalg. Lar det både være en sikkerhetsventil for spesielle lokale forhold og en åpning for en framtidig utvikling.

Er flertallsvalg svaret?

9. Fra flere hold er det fremholdt at det kan være en fordel at man har en valgordning som ikke i for stor grad skiller seg fra den velgerne kjenner fra offentlige valg. Flere har pekt på at ordningen med menighetsrådsvalg kunne være en modell også for bispedømmerådsvalgene.

10. Dette forutsetter at det nedsettes en nominasjonskomite som kommer frem til en prioritert kandidatliste. For å sikre bredde og støtte bør forslaget sendes ut på høring til menighetene.

Hvordan balansere faren for «kupp» og ønsket om en bred representasjon?

11. Her er det et prinsipielt skille mellom de som av frykt for at enkelte grupper skal «kuppe» valgene begrenser – eller endog fjerner - velgernes innflytelse på kandidatvalget, og de som er mest opptatt av kandidater som representerer spesielle standpunkter eller grupper og derfor vil ha lavest mulige terskler for representasjon. I praksis er det glidende overganger mellom disse ytterpunktene.
- a. Her kommer spørsmålet om direkte valg skal kombineres med indirekte valg eller ikke. Med et innslag av indirekte valg kan konsekvensene av eventuelle «kupp» reduseres.
 - b. Nominasjonskomiteen har en egeninteresse i å lage en liste som balanserer ulike hensyn. Hvis de ikke klarer det, kan det få negative konsekvenser for oppslutningen om valget, samtidig som det kan svekke legitimiteten til de som blir valgt.
 - c. Gitt at man ikke har organiserte grupperinger som stiller separate lister ved valget, vil supplerende nominasjon ivareta hensynet til at kandidater som representerer avvikende synspunkter i forhold til flertallet også blir representert – gitt at nominasjonskomiteen ikke har klart å lage en bred nok liste.
 - d. En kombinasjon av supplerende nominasjon og flere lister kan virke som «smør på flesk».
 - e. Velgerne bør informeres om og oppmuntres til å bruke personstemmene aktivt. Dvs. også krysse av de for de kandidater som står øverst på nominasjonskomiteens liste. Gitt at dette er personer som er godt kjent og likt, viser erfaring fra offentlige valg at kandidater øverst på listen ofte får mange personstemmer. Erfaringer fra tidligere valg der alfabetrekkefølgen har spilt en rolle underbygger en slik antakelse. Dette betyr at nominasjonskomiteens prioritering kan spille en viktig rolle.
 - f. Man kan ha en minstegrense på hvor mange som skal endre på listene for at det skal slå ut. Fylkestingsvalg 8% av de avgitte stemmene.
 - g. Man kan begrense antallet kryss hver enkelt velger kan sette. Men hvor mange kryss skal tillates, og hva er begrunnelsen for antall kryss som velges? Hva gjør man med stemmesedler som har for mange kryss?
12. Bør ikke gå inn for strykninger. Heller positive preferanser enn negative. Lite hyggelig for de kandidater som strykes. Kan gjøre det vanskeligere å få folk til å stille på listene.