

29. september 2020

Prosjekt kirkelig organisering – delutredning fra arbeidsgruppe 3

Vedlegg 3 til Hovedutvalgets rapport

KIRKELIG DEMOKRATI OG VALGORDNINGER

INNHold

| | |
|--|-----------|
| 1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG | 6 |
| 1.1 MANDAT | 6 |
| 1.2 ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING | 7 |
| 1.3 INNLEDNING OG SAMMENDRAG | 7 |
| 1.4 ORDLISTE | 9 |
| 1.5 SAMMENHENG MED KIRKERÅDETS ARBEID MED ENDRINGER AV KIRKEVALGREGLENE TIL KIRKEVALGET 2023 | 10 |
| 2. KIRKELIG DEMOKRATI OG VALGORDNINGER I ANDRE KIRKER | 11 |
| 2.1 INNLEDNING | 11 |
| 2.2 SAMMENFATNING | 11 |
| 3. KIRKELIG DEMOKRATI I DEN NORSKE KIRKE | 13 |
| 3.1 INNLEDNING | 13 |
| 3.2 INNLEDENDE VURDERINGER | 14 |
| 3.3 «EMBETE OG RÅD» – SAMVIRKEPRINSIPPET MELLOM DEN VIGSLEDE TJENESTE MED ORD OG SAKRAMENT OG RÅDSSTRUKTUREN | 15 |
| 3.4 SÆRLIG OM UNGES REPRESENTASJON I DET KIRKELIGE DEMOKRATIET | 16 |
| 3.4.1 UNGES DELTAKELSE I DET KIRKELIGE DEMOKRATIET | 17 |
| 3.4.2 DEN KIRKELIGE UNGDOMSDEMOKRATISTRUKTUREN | 18 |
| 3.5 TID OG STED FOR KIRKEVALGET | 18 |
| 3.6 STEMME RETT FOR MEDLEMMER AV DEN NORSKE KIRKE BOSATT I UTLANDET | 19 |
| 4. MENIGHETS RÅDET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 20 |
| 4.1 GJELDENE RETT | 20 |
| 4.2 REKRUTTERING TIL MENIGHETS RÅD | 21 |
| 4.3 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER | 22 |
| 5. FELLESORGAN | 24 |
| 5.1 INNLEDNING | 24 |
| 5.2 KIRKELIG FELLES RÅD ETTER KIRKEORDNINGEN AV 2019 | 24 |
| 5.2.1 KIRKELIG FELLES RÅDS GJELDENE OPPGAVER | 24 |
| 5.2.2 KIRKELIG FELLES RÅDS GJELDENE SAMMENSETNING | 25 |
| 5.3 FRIVILLIGE PROSTIRÅD ETTER KIRKEMØTETS RETNINGSLINJER FRA 2016 | 26 |
| 5.4 NYTT FELLESORGAN | 26 |
| 5.4.1 INNLEDNING OG BAKGRUNN | 26 |
| 5.4.1.1 Antall prostier i 2020 | 26 |

| | |
|---|-----------|
| 5.4.1.2 Fellesrådstrukturen per 2020 | 27 |
| 5.4.2 SAMMENSETNING AV ET NYTT FELLESORGAN | 27 |
| 5.4.2.1 Representasjon fra soknene i prostiet/fellesrådsområdet | 28 |
| 5.4.2.1.1 Representasjon fra hvert sokn/menighetsråd i prostiet/fellesrådsområdet | 28 |
| 5.4.2.1.2 Representasjon av medlemmer som representerer alle soknene i prostiet/fellesrådsområdet | 30 |
| 5.4.2.2 Direkte og indirekte valg | 31 |
| 5.4.2.2.1 Direkte valg | 31 |
| 5.4.2.2.2 Indirekte valg | 32 |
| 5.4.2.3 Kommunal representasjon | 33 |
| 5.4.2.4 Geistlig representasjon | 34 |
| 5.4.2.5 Representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke | 34 |
| 5.5 ARBEIDSUTVALG / UTØVENDE ORGAN FOR FELLESORGANET | 35 |
| 5.6 KONTROLL MED FELLESORGANET | 36 |
| 5.7 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALNING | 38 |

6. BISPEDØMMERÅDET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING **40**

| | |
|--|-----------|
| 6.1. GJELDENDE RETT ETTER KIRKEORDNINGEN 30. MARS 2019 | 40 |
| 6.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 40 |
| 6.2.1 BISPEDØMMERÅDET 1933-2010 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 40 |
| 6.2.2 BISPEDØMMERÅDET FRA KIRKEVALGET I 2009 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 41 |
| 6.3 BISPEDØMMERÅDETS OPPGAVER OG SAMMENSETNING ETTER NY ORDNING | 42 |
| 6.3.1 BISPEDØMMERÅDETS OPPGAVER | 42 |
| 6.3.2 ALTERNATIV 1: VIDEREFØRING AV SAMMENHENG MELLOM BISPEDØMMERÅD OG KIRKEMØTET | 43 |
| 6.3.3 ALTERNATIV 2: FRIKOBLING MELLOM BISPEDØMMERÅD OG KIRKEMØTET | 44 |
| 6.4 BISPEDØMMERÅDET – VALGORDNING | 44 |
| 6.4.1 VALGORDNING DER KIRKEMØTEMEDLEMMENE FRA HVERT BISPEDØMME UTGJØR BISPEDØMMERÅDET | 44 |
| 6.4.2 VALGORDNING DER BISPEDØMMERÅDSMEDLEMMENE IKKE SAMTIDIG ER KIRKEMØTEMEDLEMMER | 45 |
| 6.4.2.1 Bispedømmerådet velges i et direkte valg | 46 |
| 6.4.2.2 Bispedømmerådet velges indirekte av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet | 46 |
| 6.4.2.3 Bispedømmerådet velges indirekte av prostifellesrådsmedlemmene i bispedømmet | 47 |
| 6.4.2.4 Bispedømmerådet oppnevnes av biskopen | 47 |
| 6.4.2.5 Bispedømmerådet oppnevnes av Kirkemøtet | 47 |
| 6.4.2.6 Representasjon av prester, vigslede og/eller andre kirkelig tilsatte - valgordning | 47 |
| 6.5 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER | 48 |

7. KIRKEMØTET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING **49**

| | |
|---|-----------|
| 7.1 INNLEDNING | 49 |
| 7.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 49 |
| 7.2.1 KIRKEMØTET 1984-1997 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 49 |
| 7.2.2 KIRKEMØTET 1997-2009 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 49 |
| 7.2.3 KIRKEMØTET ETTER KIRKEVALGENE I 2009 OG 2011 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 50 |

| | |
|---|-----------|
| 7.2.4 KIRKEMØTET ETTER KIRKEVALGENE I 2015 OG 2019 - VALGORDNING | 51 |
| 7.3 GJELDENE RETT ETTER KIRKEORDNINGEN 30. MARS 2019 | 51 |
| 7.3.1 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING | 51 |
| 7.3.2 KIRKEMØTETS VALGORDNING – VALGET I 2023 | 51 |
| 7.4 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING | 52 |
| 7.4.1 INNLEDNING OM KIRKEMØTETS KIRKELIGE REPRESENTATIVITET | 52 |
| 7.4.2 SAMMENHENGEN MELLOM BISPEDØMMERÅDENE OG KIRKEMØTET | 53 |
| 7.4.3 REPRESENTASJON AV FOLKEVALGTE I KIRKEMØTET | 53 |
| 7.4.3.1 Fordeling av mandater per valgkrets | 54 |
| 7.4.3.1.1 Fordeling av mandater per bispedømme der bispedømmet er valgkrets | 54 |
| 7.4.3.1.2 Fordeling av mandater per prosti der prostiet er valgkrets | 58 |
| 7.4.4 REPRESENTASJON AV PRESTER OG ANDRE KIRKELIG TILSATTE I KIRKEMØTET | 58 |
| 7.4.5 REPRESENTASJON AV ANDRE I KIRKEMØTET | 62 |
| 7.4.5.1 Døvmehetenes representant i Kirkemøtet | 63 |
| 7.4.5.2 Samisk representasjon i Kirkemøtet | 64 |
| 7.4.5.3 Representasjon av unge i Kirkemøtet | 66 |
| 7.4.5.5 Representanter med tale- og forslagsrett i Kirkemøtet | 68 |
| 7.4.6 REPRESENTASJON AV BISKOPER I KIRKEMØTET | 69 |
| 7.5 VALG TIL KIRKEMØTET | 70 |
| 7.5.1 VALG AV FOLKEVALGTE MEDLEMMER | 70 |
| 7.5.1.1 Direkte valg i flerpersonskretser med bispedømmet som valgkrets | 70 |
| 7.5.1.2 Direkte valg i enpersonskretser med prostiet som valgkrets | 70 |
| 7.5.1.3 Indirekte valg til Kirkemøtet | 71 |
| 7.5.1.3.1 Indirekte valg hvor menighetsrådsmedlemmene er stemmeberettigede | 71 |
| 7.5.1.3.2 Indirekte valg hvor Fellesorganet velger en representant per prosti | 71 |
| 7.5.1.3.3 Arbeidsgruppens vurderinger av alternativer for direkte og indirekte valg | 72 |
| 7.5.1.4 Nærmere om nomineringsgrupper m.m. | 72 |
| 7.5.2 VALG AV PREST ELLER VIGSLET MEDLEM | 73 |
| 7.5.3 VALG AV EN REPRESENTANT FRA UNGDOMMENS KIRKEMØTET SOM MEDLEM AV KIRKEMØTET | 75 |
| 7.5.4 ANDRE VALG TIL KIRKEMØTET | 75 |
| 7.6 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER | 76 |
| | |
| 8. KIRKERÅDET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 77 |
| <hr/> | |
| 8.1 INNLEDNING | 77 |
| 8.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING | 77 |
| 8.2.1 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1970–1984 | 77 |
| 8.2.2 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1984–1996 | 77 |
| 8.2.3 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1997–2020 | 77 |
| 8.3 GJELDENE RETT | 78 |
| 8.4 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING | 78 |
| 8.4.1 TOLV FOLKEVALGTE MEDLEMMER OG PRESES I BISPEMØTET | 79 |
| 8.4.2 ELLEVE FOLKEVALGTE MEDLEMMER, EN PREST/VIGSLET OG PRESES I BISPEMØTET | 80 |
| 8.4.3 VIDEREFØRING AV DAGENS ORDNING MED TILPASNINGER | 80 |
| 8.4.4 VALG AV KIRKERÅD SOM ET STYRE PÅ FRITT GRUNNLAG | 81 |

| | |
|---|------------|
| 8.4.5 REPRESENTANTER MED TALE- OG FORSLAGSRETT I KIRKERÅDET | 81 |
| 8.5 KIRKERÅDETS VALGORDNING | 82 |
| 8.5.1 VALG AV KIRKERÅDETS LEDER | 82 |
| 8.5.2 FLERTALLSVALG TIL KIRKERÅDET – PARLAMENTARISME | 82 |
| 8.5.3 VALG AV KIRKERÅDET ETTER EN SAMLENDE VALGKOMITÉINNSTILLING | 83 |
| 8.5.4 FORHOLDSTALLSVALG TIL KIRKERÅDET – FORMANNSKAPSMODELLEN | 84 |
| 8.5.4.1 St. Laguës metode | 84 |
| 8.5.4.2 St. Lagües modifiserte metode | 85 |
| 8.5.4.3 D’Hondts metode | 85 |
| 8.5.4.4 Vurdering av de ulike metodene | 86 |
| 8.5.5 AVTALEVALG TIL KIRKERÅDET | 87 |
| 8.5.6 KOMBINASJONSLØSNING – MULIGE ALTERNATIVER VED VALG AV KIRKERÅDET | 88 |
| 8.5.7 VALG AV BISKOP TIL KIRKERÅDET | 89 |
| 8.6 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER | 89 |
| | |
| <u>9. ANDRE SPØRSMÅL</u> | 91 |
| | |
| 9.1 OMBUDSPLIKT | 91 |
| 9.1.1 INNLEDNING OG GJELDENE RETT | 91 |
| 9.1.2 ALTERNATIV 1 – VIDEREFØRING AV DAGENS ORDNING | 93 |
| 9.1.3 ALTERNATIV 2 – REVIDERING AV OMBUDSPLIKTEN | 94 |
| 9.1.4 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER | 94 |
| 9.2 RAMMEBETINGELSER FOR DE FOLKEVALGTE I DEN NORSKE KIRKE | 94 |
| 9.3 OVERGANGSBESTEMMELSER | 95 |
| 9.4 ORDNING FOR UTPEKING AV BISKOP – VALGORDNING | 96 |
| | |
| <u>VEDLEGG 1 - KIRKELIG DEMOKRATI OG VALGORDNINGER I ANDRE KIRKER – UTFYLLENDE INFORMASJON</u> | 97 |
| | |
| SVENSKA KYRKAN | 97 |
| FOLKEKIRKEN I DANMARK | 99 |
| DEN EVANGELISK-LUTHERSKE KIRKE I FINLAND | 102 |
| TYSKE PROTESTANTISKE KIRKER | 103 |
| CHURCH OF ENGLAND | 105 |
| | |
| <u>VEDLEGG 2 – TABELL MED MANDATFORDELING PER BISPEDØMME</u> | 107 |
| | |
| <u>VEDLEGG 3 – OVERSIKT OVER ANTALL MEDLEMMER PER PROSTI (2020)</u> | 108 |

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 MANDAT

Arbeidsgruppe 3 skal med basis i målene for den nye organiseringen, og sett hen til Kirkerådets vedtak/mandat for Hovedutvalget, utrede følgende:

Sammensetning av og valgordning for kirkelige organer som del av det kirkelige demokratiet. Direkte valg til kirkelige organer skal vektlegges. Kirkerådet har også vedtatt i mandatet at bispedømmerrådet skal bestå. Det vil følge av den nye trossamfunnsloven at menighetsrådet vil bestå. Det foreslås derfor at arbeidsgruppens hovedfokus vil være på følgende kirkelige organer:

«prostirådet»/«storfellesrådet», bispedømmerrådet og Kirkemøtet. Arbeidsgruppen skal vurdere hva som er en hensiktsmessig innretning for bispedømmerådene i en ny organisering.

- *Kirkelig demokrati*: Innledningsvis vil arbeidsgruppen definere hva gruppen legger til grunn med begrepet kirkelig demokrati.
- *«Prostirådet»/«storfellesrådet»*: Utredning av spørsmål om hvordan rådet skal sammensettes, herunder representasjon fra sokn i prostiet/fellesrådsområdet, kommunal representasjon, geistlig representasjon og representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke (f.eks. fra bispedømmerrådet). Videre skal arbeidsgruppen utrede spørsmål om valg til dette organet, herunder spørsmål om indirekte eller direkte valg. Spørsmål om ikke noen bør kontrollere og holde organet ansvarlig for sine beslutninger, skal også vurderes. Bispedømmerrådets relasjon til et eventuelt nytt felles organ, skal også vurderes.
- *Bispedømmerrådet*: Skal sammensetningen og valgordningen til bispedømmerrådet frikobles fra sammensetning og valgordning til Kirkemøtet eller videreføres som i dag? Hovedvekt vil være på det som kalles de leke medlemmene, samt prester og leke kirkelig tilsatte. Alternative løsninger til dagens ordning skal vurderes.
- *Kirkemøtet*: Utredning av hvordan dette organet skal sammensettes med hovedvekt på det som i dag kalles de leke medlemmene, samt prester og leke kirkelig tilsatte. Hvis Kirkemøtet ikke skal bestå av bispedømmerådene, hvordan skal valget til Kirkemøtet gjennomføres og hva skal være valgkretsene ved dette valget? Spørsmål om antall kirkemedlemmer bosatt i hver valgkrets skal påvirke hvor mange mandater det skal velges fra hver valgkrets, skal også vurderes.
- *Kirkerådet*: Sammensetning og valgordning.
- Arbeidsgruppen vil også utrede spørsmål om sammenhengen mellom disse ulike kirkelige organene, herunder eventuelt en ordning med «gjennomgående representasjon».
- Videre skal representasjon av unge i bispedømmeråd og Kirkemøtet, herunder spørsmål om lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg skal bli medlem av Kirkemøtet, vurderes.
- Arbeidsgruppen skal også vurdere spørsmål om ombudsplikt til kirkelige organer – plikten til å ta imot valg og møte i det kirkelige organet man er valgt til.

Det er fastsatt i mandatet at ordninger for direkte valg skal vektlegges i utredningen. Arbeidsgruppen legger til grunn at det innebærer at det vil bli utredet alternativer med direkte valg til de nevnte organene. Samtidig vil arbeidsgruppen vurdere antall organer velgerne vil bli bedt om å velge

gjennom direkte valg, og om det er noen organer det vil være mer hensiktsmessig å velge gjennom indirekte valg.

Vurdering av eventuelle overgangsordninger i forbindelse med implementeringen, vil også være et tema som vil kunne utredes (se avsnitt 9.3).

Prosjektstyringsdokumentet som er vedtatt av hovedutvalget inneholder en avgrensning av arbeidsgruppens oppgaver:

- *Ordning med valg av døvemenighetenes representant i Oslo bispedømmeråd og Kirkemøtet:* Dette er nylig endret med virkning for valg av Kirkemøtet i 2019. Døves representasjon i Oslo bispedømmeråd og Kirkemøtet og valgordninger til disse anses derfor å ligge utenfor prosessen.
- *Ordning med valg av samiske representanter til bispedømmeråd og Kirkemøtet:* Dette er nylig endret med virkning for valg av Kirkemøtet i 2019 og 2020. Det anses derfor unødvendig å utrede endringer til dette i denne prosessen.

Arbeidsgruppen har likevel vurdert også denne representasjonen i Kirkemøtet (se avsnitt 7.4.5.1 og 7.4.5.2).

1.2 ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING

Arbeidsgruppen har bestått av følgende medlemmer:

- Bjørn Solberg (leder), fellesrådsleder, Indre Østfold kirkelige fellesråd
- Freddy Knutsen, stiftsdirektør, Hamar bispedømme
- Jo Saglie, valgforsker, Institutt for samfunnsforskning
- Ellen Elisabeth Wisløff, fellesrådsleder, Færder kirkelige fellesråd
- Agnes Ellinor Skagemo, assisterende generalsekretær, Søndagsskolen
- Jakob Nærheim, fellesrådsleder, Randaberg kirkelige fellesråd
- Anders Møller-Stray, trosopplæringsleder, Grorud menighet
- Oda Henriette Bavda Mortensen, jurist, Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Andreas Henriksen Aarflot har vært sekretær for arbeidsgruppen. I tillegg har prosjektdirektør Inger Kari Stensrud deltatt i noen av arbeidsgruppens møter. Arbeidsgruppen har hatt ni møter.

1.3 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Arbeidsgruppe 3 har utredet sammensetningen av og valgordningen til kirkelige organer som en del av det kirkelige demokratiet. Arbeidsgruppen har hatt som utgangspunkt at trossamfunnsloven sier at menighetsrådet skal bestå, at mandatet sier at direkte valg skal vektlegges, at bispedømmerådet skal bestå, og vi særlig skal utrede sammensetning av et nytt fellesorgan, kalt prostifellesråd. Gruppen har også hatt som oppgave å utrede sammensetningen av og valg til Kirkemøtet og Kirkerådet, og å drøfte en «hensiktsmessig innretning for bispedømmerådene i en ny organisering».

Arbeidsgruppen har innledningsvis drøftet noen utfordringer det kirkelige demokratiet står overfor, særlig valgdeltakelsen, utfordringene med å få tilstrekkelig antall kandidater til

menighetsrådsvalgene, og at det er færre unge i de kirkelige organer enn det kirken selv setter som mål. Gruppen har også drøftet om ombudsplikten skal videreføres. Disse spørsmålene berører ikke valgordningene direkte, men det er likevel viktig å løfte dem frem når det kirkelige demokratiet skal utredes.

Gruppen har hatt som utgangspunkt at Den norske kirke skal være en demokratisk styrt kirke, der alle som sitter i rådene, er valgt av kirkemedlemmer, og at alle stemmer teller like mye. Så tar vi til etterretning at det er noen føringer som ligger til grunn for arbeidet:

- «embete og råd»
- samiske representanter
- representant for døvemenighetene
- andre tilsattes representasjon

Arbeidsgruppen har ikke problematisert døvemenighetenes representasjon, og de samiske representantene, men foreslår en mulighet for at disse representantene kan inngå i antallet folkevalgte medlemmer som det enkelte bispedømmet får i Kirkemøtet.¹ Arbeidsgruppen foreslår å endre representasjonen fra prester og andre tilsatte.

Trossamfunnsloven sier at menighetsrådet skal bestå, og arbeidsgruppen mener at dagens valgordning bør videreføres. At det ikke alltid er tilstrekkelig antall kandidater, er en utfordring, men valgordningen er ikke årsaken. Det er ønskelig med høyere valgdeltakelse, men det er ikke gitt at endringer i valgordningen kan gi en høyere valgdeltakelse. Det bør imidlertid bli enklere å forhåndsstemme.

Arbeidsgruppen har brukt mye tid på sammensetningen av og valg til de nye fellesorganet. Gruppen mener at det er viktig med en tydelig sammenheng mellom menighetsrådene og dette nye organet, og at alle menighetsråd bør være representert der. Dette prostifellesrådet kan velges ved indirekte valg, noe gruppen anbefaler; men det kan også velges gjennom direkte valg, og gruppen presenterer to måter det kan skje på. Prostifellesrådet vil kunne bli et stort organ; det foreslås derfor at det velges at arbeidsutvalg som leder det daglige arbeidet.

Mandatet sier at bispedømmerådet skal bestå. Arbeidsgruppen har drøftet hva dette vil bety, særlig fordi ordningen med prostifellesråd vil flytte ansvar og oppgaver ut av bispedømmerådet. Et annet forhold er om bispedømmerådets medlemmer fortsatt skal utgjøre bispedømmets medlemmer i Kirkemøtet. Et tredje forhold, som vil kunne påvirke valgordningen til bispedømmerådet, er ønsket om å etablere bedre sammenheng mellom organene for lokalkirken og bispedømmerådet. Arbeidsgruppen presenterer derfor ulike valgordninger for bispedømmerådene i den nye organiseringen.

Arbeidsgruppen er klar på at Kirkemøtet bør velges gjennom direkte valg, og at bispedømmet fortsatt bør være valgkrets, særlig fordi vi antar at flere nomineringsgrupper vil stille lister, og da er bispedømmet stort nok til at det kan tas hensyn til alder, geografi og kjønn når listene settes opp. Vi mener at antall medlemmer i Kirkemøtet fra bispedømmene bør stå i et rimelig forhold til antall

¹ Se 7.4.5.1 og 7.4.5.2.

kirkemedlemmer i bispedømmet, mens det er ulike meninger i arbeidsgruppen om medlemmene av Kirkemøtet også skal utgjøre bispedømmerådet. Arbeidsgruppen anbefaler også at Ungdommens kirkemøte skal velge en representant som blir medlem av Kirkemøtet med alle rettigheter.

En nyordning skal inneholde en god balanse mellom embete og råd, står i mandatet. Arbeidsgruppen har drøftet om dette innebærer at dagens ordning med at prester og andre ansatte velger en representant til bispedømmeråd og Kirkemøtet bør videreføres. Vi mener at soknepresten fortsatt skal ivareta embetet i menighetsrådet, prosten, ev. en annen geistlig, ivaretar dette i prostifellesrådet, og biskopen i bispedømmeråd og Kirkemøtet. Arbeidsgruppen mener at de som i dag utgjør de leke kirkelig tilsatte, ikke bør ha en særskilt representasjon, men bør kunne stille til valg på lik linje med kirkens øvrige medlemmer. Arbeidsgruppen har skissert tre alternative løsninger for representasjon av prester/vigslede: 1) Kirkemøtet består av folkevalgte medlemmer og biskopene (ikke særskilt representasjon av prester), 2) Kirkemøtet består av folkevalgte medlemmer, elleve prester og biskopene og 3) Kirkemøtet består av folkevalgte medlemmer, elleve vigslede og biskopene. Noen av arbeidsgruppens medlemmer mener at prest eller vigslede bør velges av kirkemedlemmene gjennom direkte valg.

Som følge av arbeidsgruppens forslag om endring av sammensetning av Kirkemøtet, foreslår vi også noen endringer i Kirkerådet. Vi foreslår at Kirkerådet bør velges på en måte som sikrer en forholdsmessig representasjon av grupperinger i Kirkemøtet.

Arbeidsgruppen har landet på at det ikke bør være mer enn to direkte valg. Begrunnelsen fremkommer videre i utredningen.

1.4 ORDLISTE

Arbeidsgruppen så det innledningsvis som hensiktsmessig å utarbeide en ordliste over vanlige begreper, for å forsikre seg om at gruppens medlemmer og leserne av arbeidsgruppens rapport har samme forståelse av de ulike begrepene.

| | |
|--|--|
| Direkte valg | Valg hvor alle stemmeberettigede medlemmer kan delta i valget på medlemmer til organet. |
| Direkte demokrati | Direkte demokrati betyr at alle medlemmer av fellesskapet deltar direkte i prosessene som fører fram mot beslutningene. |
| Fellesorgan | Et nytt fellesorgan foreslått etablert i medhold av trossamfunnsloven § 12 annet ledd, jf. § 11 fjerde ledd. Se prostifellesråd. |
| Flertallsvalg | Valg hvor den eller de som har fått flest stemmer anses som valgt. |
| Folkevalgt | En person som er valgt direkte eller indirekte av kirkemedlemmene. Erstatte begrepet «lek». |
| Forholdsvalg / forholdstallsvalg / listevalg | Valg hvor mandatene i organet det velges til, fordeles mellom valglister ut fra hvilken forholdsmessige andel av stemmene listene får. |
| Gjennomgående representasjon | En ordning der de samme menneskene sitter på ulike nivåer. Dette må skilles fra spørsmålet om direkte og indirekte valg. |
| Indirekte valg | Valg hvor kun valgte medlemmer av en eller flere valgte organer deltar. |
| Kombinasjonsvalg | Valg som skjer ved en kombinasjon av direkte og indirekte valg. |

| | |
|---------------------------|--|
| Medlem av Kirkemøtet | Biskopene og de valgte medlemmene av Kirkemøtet som har tale-, forslags- og stemmerett i Kirkemøtet. |
| Ombud | Et tillitsverv i Den norske kirke hvor en har plikt til å ta imot valg og plikt til å utføre vervet. F.eks. menighetsrådsmedlem og fellesrådsmedlem. |
| Ombudsplikt | Plikt til å stille til valg, plikt til å ta imot valg og plikt til å utføre vervet når man er valgt. |
| Personvalg | Valg mellom personer på listen eller listene. |
| Preferansevalg | Valg hvor velgerne avgir stemme ved å markere hvilken eller hvilke kandidater de ønsker valgt ut fra 1. preferanse, 2. preferanse, osv. |
| Prostifellesråd | Arbeidstittel på det nye foreslåtte fellesorganet etablert i medhold av trossamfunnsloven § 12 annet ledd, jf. § 11 fjerde ledd. Se fellesorgan. |
| Representativt demokrati | Betegnelse på en beslutningsprosedyre hvor de stemmeberettigede velger representanter som får ansvaret for å styre på vegne av de stemmeberettigede. |
| Representant i Kirkemøtet | De representantene som har tale- og forslagsrett i Kirkemøtet, men ikke stemmerett. |

1.5 SAMMENHENG MED KIRKERÅDETS ARBEID MED ENDRINGER AV KIRKEVALGREGLENE TIL KIRKEVALGET 2023

Arbeidsgruppens rapport skal leveres til hovedutvalget innen 30. september 2020. Hovedutvalget skal levere sin rapport til Kirkerådets direktør innen 28. februar 2021. I etterkant vil de prinsipielle spørsmålene sendes på høring og saken forberedes for behandling på Kirkemøtet i 2022, jf. Kirkerådets vedtatte fremdriftsplan (sak KR 37/19). Etter den vedtatte fremdriftsplanen vil Kirkemøtet gjøre prinsippvedtak om arbeidsgivermodell og øvrige ordninger i 2022 og gi Kirkerådet i oppgave å utforme konkrete bestemmelser til Kirkemøtet 2023.

For at eventuelle endringer i kirkevalgreglene skal få virkning for kirkevalget i 2023, er Kirkemøtet nødt til å fatte vedtak om konkrete regelendringer på Kirkemøtet i 2022. Det har bakgrunn i at de første regelfestede fristene er fastsatt til starten av januar i valgåret, og det er nødvendig både å forberede valget og gi informasjon til nomineringsgrupper og andre i god tid før disse fristene. Kirkemøtet i 2021 vil behandle en sak om prinsipper for endringer av kirkevalgreglene som Kirkemøtet kan ta stilling til før Kirkerådet utarbeider konkrete bestemmelser til 2022. Kirkerådets forslag om overordnede prinsippavgjørelser om kirkevalg sendes på høring høsten 2020 og er tilgjengelig på kirken.no/hoeringer.

I lys av dette vil det ikke være mulig å gjennomføre kirkevalget i 2023 ut fra den nye kirkelige organiseringen som vedtas i regelbestemmelser på Kirkemøtet i 2023. Det neste planlagte kirkevalget er i 2027. I avsnitt 9.3 peker arbeidsgruppen på noen overgangsbestemmelser hovedutvalget kan vurdere.

2. KIRKELIG DEMOKRATI OG VALGORDNINGER I ANDRE KIRKER

2.1 INNLEDNING

Arbeidsgruppen ønsket innledningsvis å kartlegge hvordan kirkelige organers sammensetning og valgordninger er i andre lands kirker. Dette ble gjort ved å invitere representanter fra Svenska kyrkan og Den evangeliske kirke i Berlin-Brandenburg til en fagkonsultasjon 24. februar 2020. Den tyske representanten orienterte særlig om Den evangelisk-lutherske kirken i Württemberg, da denne har direkte valg til sin synode. I tillegg har arbeidsgruppen fått utarbeidet en skriftlig rapport om kirkelig demokrati og valgordninger i Den evangelisk-lutherske kirke i Finland, Folkekirken i Danmark og Church of England. Oversikten over det kirkelige demokratiet og valgordninger i de utvalgte kirkene er presentert i sin helhet i rapportens vedlegg 1. I dette kapittelet gis det en skjematisk sammenfatning av nøkkelinformasjonen om kirkelige organer og valgordninger i de utvalgte kirkene.

2.2 SAMMENFATNING

I de følgende tabellene oppsummeres nøkkelinformasjon om kirkelige organer, stemmerett, valgbarhet og mer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Tabell 2.7.1 Oppsummering om nøkkelinformasjon om kirkelige organer i andre kirker

| | Svenska kyrkan | Folkekirken i Danmark | Den ev.-lut. kirke i Finland | Ev.-Luth. Landeskirche Württemberg | Church of England |
|-------------------------|---|--|--|--|--|
| Stemmerettsalder | 16 år | 18 år | 16 år | 14 år | 16 år |
| Valgbarhetsalder | 18 år | 18 år | 18 år | 18 år | 16 år (PCC, DS) 18 år (GS) |
| Lokalt nivå | Kyrko-fullmäktige (minst 15, 25 eller 35 medl.) Kyrkoråd (minst 6 medl. + kyrkoherden) | Menighetsråd (prester + 5–15 medl.) | Kyrko-fullmäktige (11–39 medl.) Kyrkoråd (prest + 6–12 medl.) Forsamlingsråd (der det er felles kyrko-fullmäktige; prest + 6–14 medl.) | Menighetsråd (4–18 valgte medl. + prest) | Menighetsråd (PCC) (prester, ex officio medl. + 6–15 leke medl.) |
| Regionalt nivå | Kyrko-fullmäktige i pastorat (minst 15, 25 eller 35 medl.) | Provstiudvalg (prost, valgt prest + 4–8 medl.) | Felles kyrko-fullmäktige i kyrklig samfällighet (21–91 medl.) | Prostisynode (Like mange medlemmer valgt av menighetsrådet som det er) | Prostisynode (50–150 medl.) |

| | | | | | |
|--------------------------------|---|--|--|---|---|
| | Kyrkoråd (minst 6 medl. + kyrkoherden) | | Felles kyrkoråd (prest + 6–16 medl.) | prester fra soknet, + ett ekstra i store sokn) | |
| Bispedømme- nivå | Stifts- fullmäktige (minst 41 medl.) | Stiftsråd (biskop, domprost, valgt prost, 3 valgte prester, 1 lek repr. per prosti) | Stifts- fullmäktige (21 medl.; 14 leke og 7 prester) | | Bispedømme- synode (100-270 medl. fordelt på tre kamre) |
| Nasjonalt nivå | Kyrkomötet (251 medl.) | (ingen synode) | Kyrkomötet (109 medl.; 64 leke, 32 prester) | Generalsynode (90 medl.; 60 leke, 30 prester) | Generalsynode (483 medl. fordelt på tre kamre) |
| Antall direkte valg | 3 | 1 | 1–2 | 2 | 1 |

I den neste tabellen gis det noe nærmere informasjon om valgordningen til den nasjonale synoden. Folkekirken i Danmark er ikke tatt med i denne oversikten, da de ikke har en egen kirkelig synode på nasjonalt nivå.

Tabell 2.7.2 Oversikt over nærmere detaljer om valget til den nasjonale synoden

| | Svenska kyrkan | Den ev.-lut. kirke i Finland | Ev.-Luth. Landeskirche Württemberg | Church of England |
|---|---|--|---|--|
| Nominasjons- ordning | Listeforslag fra nominerings- grupper | Listeforslag fra valgmans- foreninger | Nominasjons- forslag fra 20 stemme- berettigede | Forslag på en person fra to stemme- berettigede |
| Direkte/ indirekte valg | Direkte | Indirekte | Direkte | Indirekte |
| Hvem er stemme- berettiget | Alle medlemmer over 16 år bosatt i forsamlingen | Medl. av kyrko- fullmäktige og forsamlingsråd | Alle medlemmer over 14 år bosatt i soknet | Medlemmer av prostisynoden |
| Grupper representert i synoden | Folkevalgte medlemmer. Biskopene har tale- og forslagsrett. | Biskoper, leke, prester, samisk representant, regjerings- representant | Leke og prester. Biskopen og prelatene har talerett. | Biskoper, leke og prester. |
| Valgordning | Forholdsvalg | Forholdsvalg | Flertallsvalg | Preferansevalg |
| Gruppedannelser i synoden | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Valgdeltakelse | 19,08 % (2017) 12,76 % (2012) | 14,4 % i forsamlings- valget 2018 (indirekte valg) | 22,92 % (2019) 24,32 % (2013) | (indirekte valg, valgdeltakelse registreres ikke) |

3. KIRKELIG DEMOKRATI I DEN NORSKE KIRKE

3.1 INNLEDNING

Det kirkelige demokratiet har over tid vokst frem og blitt styrket i Den norske kirke. Et første uttrykk for det kirkelige demokratiet var etableringen av menighetsmøter ved kongelig resolusjon 13. oktober 1873, hvor menighetens husfedre ble gitt stemmerett i menighetsmøter, i første rekke for å avgjøre spørsmål om innføring av ny salmebok.

Med menighetsrådsloven av 1920 ble det opprettet et menighetsråd i hvert sokn. I 1933 ble bispedømmerådsloven vedtatt av Stortinget og i 1953 ble bispedømmerådernes fellesmøte vedtatt opprettet. Kirkerådet/Bispedømmerådernes fellesråd ble for første gang valgt i 1970. Kirkemøtet ble opprettet i 1984. Kirkelige fellesråd ble etablert fra 1997. Samtidig har disse valgte organene gradvis blitt tillagt større myndighet.

I forbindelse med de kirkelige og statlige utredningene om forholdet mellom stat og kirke, ble det både fra kirkelig og statlig side fremholdt at endringene i relasjonen «gjør en videreutvikling av det kirkelige demokrati nødvendig» (KM 08/06). I kirkeforliket som ble inngått mellom de politiske partiene på Stortinget i 2008, var det fastsatt at det «i samarbeid med Den norske kirke skal (...) gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene».² Demokratireformen skulle «inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg».³ Demokratireformen skulle gjennomføres med utgangspunkt i utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* fra Bakkevig 2-utvalget.

I tråd med dette ble kirkevalgene i 2009 og 2011 gjennomført samtidig med og i umiddelbar nærhet av offentlige valg. Det ble også gjennomført direkte valg på 3–7 leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet, mens dette i noen av bispedømmene ble kombinert med indirekte valg på 3–4 leke medlemmer. For å legge til rette for reelle valgmuligheter, ble valget av bispedømmerådet og Kirkemøtet gjennomført som et preferansevalg. Forsøkene med gjennomføring av preferansevalg i 2009 og 2011 viste at det var vanskelig for velgerne å forstå valgordningen da over 9 prosent av stemmesedlene ble forkastet, og en gikk derfor bort fra ordningen.

Fra 2015 ble en valgordning med flertalls- og forholdstallsvalg derfor innført, og i 2019 var det to til tre lister ved valget i hvert bispedømme.

Kapittel 3 i trossamfunnsloven har følgende formålsparagraf:

§ 10. Kapitlets formål

Formålet med bestemmelsene i dette kapitlet er å legge til rette for at Den norske kirke forblir en landsdekkende og demokratisk evangelisk-luthersk folkekirke.

² St.meld.nr 17 (2007–2008) side 67.

³ Ibid.

Videre fastsetter trossamfunnsloven følgende om kirkelige valg og kirkelig stemmerett:

§ 13. Kirkelige valg og kirkelig stemmerett

Kirkelige valg kan holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres. Kirkemøtet avgjør dette.

Ethvert medlem i Den norske kirke som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, har stemmerett ved kirkelige valg.

Det er også fastsatt at Kirkemøtet gir regler om «kirkelige organer og valg til disse organene» i trossamfunnsloven § 12 annet ledd. Det heter i lovforarbeidene at Den norske kirke etter lovforslaget «blir friere til å fastsette egen eller egne valgordninger» (Prop. 130 L (2018–2019) side 262). Valgordningene må imidlertid følge kapitlets formålsbestemmelse om å være demokratisk oppbygd og styrt. Arbeidsgruppen legger til grunn at trossamfunnsloven § 12 annet ledd gir Kirkemøtet et grunnlag til å fastsette de valgordningene som er foreslått i denne rapporten.

Kirkemøtet har i kirkeordningen av 30. mars 2019 fastsatt regler om kirkelige organers sammensetning og valgordninger. Valgreglene Kirkemøtet tidligere har gitt med hjemmel i kirkeordningen, er videreført med tilføyd hjemmel etter trossamfunnsloven § 12 annet ledd og bestemmelser i kirkeordningen. Det gjelder:

1. Regler 15. november 1996 nr. 1449 for valg av kirkelig fellesråd.
2. Regler 16. april 2018 nr. 584 for valg av menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet (kirkevalgreglene)
3. Regler 1. april 2019 nr. 455 for valg av Kirkerådet.

Den norske kirkes læregrunnlag er fastsatt i kirkeordningen § 1. For de valgte organenes kirkelige legitimitet, er det viktig at organene i sitt arbeid er forpliktet på bekjennelsesgrunnlaget. Etter kirkeordningen § 37 er det fastsatt at «De kirkelige møter og råd etter denne ordning skal utføre sitt arbeid i lojalitet mot Den norske kirkes læregrunnlag».

Kirkevalget slik det er organisert nå, medfører store kostnader. Arbeidsgruppen viser til at dette er en følge av kirkeforliket i 2008 og at Den norske kirke har fått økte ressurser fra staten for å kunne gjennomføre kirkevalg.

Dette kapitlet inneholder noen gjennomgående temaer som har relevans for det kirkelige demokratiet generelt, på tvers av de ulike nivåene av kirkelige organer.

3.2 INNLEDENDE VURDERINGER

Arbeidsgruppen viser til at det kirkelige demokratiet står overfor noen utfordringer:

1. Valgdeltakelsen har økt ved kirkevalgene i 2009, 2011 og 2015, for deretter å synke ved kirkevalget i 2019.
2. Evalueringen av kirkevalget i 2019 viser at det er færre kandidater som stiller til menighetsrådsvalg.

3. Den lovfestede retten til å få fri fra arbeid for å ivareta møteplikt i kirkelig organ faller bort når kirke-loven oppheves og erstattes av trossamfunnsloven og kirkeordningen. Det vil kunne gjøre det vanskelig å kombinere verv i ulike organer.
4. Det kan oppleves som lang tid å skulle forplikte seg til å sitte i et kirkelig rådsorgan i fire år.
5. Det kan oppleves som at de forskjellige kirkelige organene har uklare mandater og en uklar ansvarsfordeling seg imellom. Dette kan være en årsak til at det kun er om lag 36 prosent av de faste medlemmene i menighetsrådene som tar gjenvalg.
6. Avhengig av det nye fellesorganets oppgaver, kan fellesorganet oppfattes som lite attraktivt å sitte i, hvis det blir fjernt fra det daglige menighetslivet og samtidig fjernt fra kirkepolitikk. Hvis det er gjennomgående representasjon mellom menighetsrådet og det nye fellesorganet, kan det bli et problem for rekrutteringen til menighetsrådet, fordi folk vil kunne vegre seg for å sitte i menighetsrådet hvis det er en risiko for at de også havner i fellesorganet. Arbeidsgruppen mener allerede at den største demokratiske utfordringen i Den norske kirke er at det er så få kandidater som ønsker å stille til valg til menighetsrådet. Samtidig kan det også være et problem for rekrutteringen til selve fellesorganet, avhengig av hvor stort organet blir, hvilke oppgaver det får, hvor forskjellige oppgavene i menighetsrådet og fellesorganet blir, og hvor omfattende oppgavene blir. Dette vil gjelde uansett om det er gjennomgående representasjon eller ikke.
7. Det er ulike forståelser av hva et kirkelig demokrati er. Arbeidsgruppen forstår *kirkelig demokrati* i hovedsak som en kombinasjon av folkestyret (i betydningen at kirkemedlemmene direkte eller indirekte velger representanter til styrende organer) i samvirke med representanter for tjenesten med ord og sakrament (i betydningen representasjon av geistlige i kirkelige råd). Kirkelig demokrati må også forstås innenfor Den norske kirkes selvforståelse som episkopal, synodal og kongregasjonal.
8. Det er store geografiske forskjeller når det gjelder kirkelig inndeling og kirkelig organisering.

Dette er en bakgrunn for arbeidsgruppens arbeid, men det er ikke alle disse spørsmålene som kan løses gjennom endring av de kirkelige valgordningene.

3.3 «EMBETE OG RÅD» – SAMVIRKEPRINSIPPET MELLOM DEN VIGSLEDE TJENESTE MED ORD OG SAKRAMENT OG RÅDSSTRUKTUREN

Kirkerådet har i mandatet for prosjektet vedtatt at ny kirkelig organisering skal inneholde en god balanse mellom embete og råd, folkevalgte og ansatte. Hovedutvalget har derfor lagt til grunn at det såkalte «embete-og-råd»-prinsippet ligger fast.

I alle kirkelige rådsorganer er det i dag et samvirke mellom de som representerer den ordinerte tjeneste (prestetjenesten/ordinerte prester) og representanter for det allmenne prestedømme (leke eller ikke-geistlige). Denne *Embete og råd*-modellen ble utformet av Kirkemøtene fra 1984 og fremover. Modellen tilrettelegger for at det i kirkestyret, både lokalt, regionalt og nasjonalt, er et samvirke mellom de som har et særskilt ansvar for den offentlige tjeneste med ord og sakrament og de som representerer menighetens leke medlemmer. *Embete og råd*-modellen dreier seg ikke om ansattes medbestemmelse, og heller ikke primært om ansattegruppers fagkompetanse i rådene. Modellen fremhever både prestetjenestens særskilte ansvar for læren, for forkynnelse og sakramentsforvaltning, og lekfolkets aktive medansvar. Kirkemøtet legger i en uttalelse fra 1984 vekt på at det er for å tjene evangeliets fremme og forvaltningen av nådemidlene at menigheten skaper

sine styringsorganer, og at dette mandatet har sin basis i det allmenne prestedømme og i den offentlige tjeneste med ord og sakrament:

Kirkens ledelse fremstår i et samvirke mellom dem som representerer menighetens leke medlemmer og dem som har fått seg overdratt det kirkelige embete. Det er menighetens valg av sine ansvarlige ledere i rådsorganene, og kirkens kall og oppdrag til embetsbærerne, som uttrykker at hele kirken bærer ansvar for kirkestyret og kirkens ordninger (sak KM 05/84 pkt. 1).

En uttalelse fra Bispemøtet fra 2016 oppsummerer samvirkeprinsippet slik:

Kirkens oppgave er på denne måten et ansvar som er gitt, ikke bare til prestatjenesten, men til kirken som en helhet. Samtidig bygger samvirkemodellen på det prinsipp at presten i rådet ikke sitter der som ordinært medlem, men som representant for den, av Gud innsatte, særskilte tjeneste med Ord og sakrament. I rådsorganet er det derfor prestens oppgave å være tilstede som lærer, veileder og forkynner. Presten utøver gjennom dette et pastoralt lederansvar (lat. pastor, hyrde), og må ut fra denne tankegang ha en viss selvstendighet i forhold til rådsorganet (sak BM 08/16).

I en del tekster utarbeidet i senere år er det vanlig å snakke om *samvirkemodellen* eller *samvirkeprinsippet mellom den viglede tjeneste med ord og sakrament og valgte rådsmedlemmer*, heller enn «*embete-og-råd-modellen*». Dette har sammenheng med at begrepet «embete», som kommer fra «det kirkelige embete» (ministerium ecclesiasticum/das Predigtamt) i Den augsburgske bekjennelse, har blitt vurdert til å bære med seg uheldige konnotasjoner. Bispemøtet hadde en uttalelse i 2010 hvor de viste til at «som en følge av at prestene i lang tid var kongelige embetsmenn, skaper ordet lett assosiasjoner i retning av makt og hierarki (...). Bispemøtet tilrår derfor at man i framtiden unnlater å omtale den konkrete stillingskategori «prest» med betegnelsen «embete» (...)».⁴ Samvirkeprinsippet, eller *embete-og-råd-modellen*, har fått sitt uttrykk i kirkeordningen ved at soknepresten sitter som medlem i menighetsrådet, prosten eller en annen prest oppnevnt av biskopen sitter som medlem i kirkelig fellesråd, biskopen sitter som medlem i bispedømmerådet og biskopene sitter som medlemmer av Kirkemøtet.

Arbeidsgruppen er kjent med at arbeidsgruppe 2 har utarbeidet en bred omtale av og drøfting av samvirkemodellen. Arbeidsgruppen viser til denne.

3.4 SÆRLIG OM UNGES REPRESENTASJON I DET KIRKELIGE DEMOKRATIET

Den norske kirke har siden Kirkemøtets behandling av sak KM 11/93 om *Ung i kirken* hatt en satsning på ungdomsdemokratiet i Den norske kirke. Denne satsningen har gått langs to spor; 1) gjennom satsning på unges deltakelse i det ordinære kirkelige demokratiet og 2) gjennom satsning på unges deltakelse i den kirkelige ungdomsdemokratistrukturen. Nedenfor gis det en kort innledning om de to ulike sporene.

⁴ Bispemøtets vedtak i sak BM 03/10.

3.4.1 UNGES DELTAKELSE I DET KIRKELIGE DEMOKRATIET

Kirkemøtet vedtok i 1993 en målsetning om at unge under 30 år skulle bli representert med minst 20 prosent i kirkelige rådsorganer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå (KM 11/93). Ved kirkevalget i 2019 var 4,9 prosent av de faste medlemmene som ble valgt til menighetsrådene under 30 år. Tabell 5 fra rapporten *Et demokrati i endring - En analyse av kirkevalget 2019* av Rafoss, Aagedal, Larsen og Rønningen (2020) viser hvordan dette er fordelt i ulike bispedømmer.

Tabell 5. Andel valgte leke under 30 år til menighetsrådene, 2015 og 2019

| Bispedømme | Faste medlemmer | | Varamedlemmer | |
|-------------------|-----------------|------|---------------|------|
| | 2015 | 2019 | 2015 | 2019 |
| Oslo | 11,5 | 10,6 | 1,8 | 2,0 |
| Borg | 7,2 | 6,8 | 1,5 | 4,6 |
| Hamar | 3,0 | 2,7 | 4,0 | 3,6 |
| Tunsberg | 6,7 | 3,0 | 3,3 | 3,0 |
| Agder og Telemark | 5,1 | 4,2 | 2,8 | 4,0 |
| Stavanger | 7,8 | 7,0 | 6,4 | 5,7 |
| Bjergvin | 6,0 | 5,3 | 4,8 | 4,7 |
| Møre | 4,1 | 3,0 | 3,5 | 5,0 |
| Nidaros | 5,5 | 5,1 | 4,1 | 4,2 |
| Sør-Hålogaland | 4,8 | 3,9 | 5,3 | 5,4 |
| Nord-Hålogaland | 5,8 | 4,3 | 5,2 | 5,4 |
| Totalt | 5,8 | 4,9 | 3,9 | 4,3 |

Kilde: Valgmodulen/Kirkerådet, prosent

Kilde: Rafoss, Aagedal, Larsen og Rønningen (2020), *Et demokrati i endring - En analyse av kirkevalget 2019*, KIFO Rapport 2020: 2

Til sammenligning var det 5,1 prosent kandidater under 30 år ved menighetsrådsvalget i 2015 og 4,4 prosent kandidater under 30 år ved menighetsrådsvalget i 2019, noe som viser at det er en tendens til at unge under 30 år blir valgt i noe større grad enn andre kandidater. Det er derfor først og fremst en utfordring å få unge til å stille til valg menighetsrådet; når de først stiller blir de ofte valgt.

Ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet i 2006, 2009, 2011, 2015 og 2019 oppnådde man følgende andel unge i bispedømmeråd og Kirkemøtet:

| | Andel under 30 år innvalgt ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet | Andel under 30 år av medlemmene i bispedømmeråd og Kirkemøtet totalt |
|------|---|--|
| 2006 | 27 % | 14 % |
| 2009 | 22,0 % | 14,8 % |
| 2011 | 24,7 % | 16,4 % |
| 2015 | 28,6 % | 20,0 % |
| 2019 | 18,2 % | 12,1 % |

Siden målsetningen fra Kirkemøtet er at minst 20 prosent av medlemmene i kirkelige rådsorganer skal være over 20 prosent, er andelen valgt inn i Kirkemøtet i 2019 langt fra å innfri dette målet. Se nærmere om dette i avsnitt 7.3.5.3.

3.4.2 DEN KIRKELIGE UNGDOMSDEMOKRATISTRUKTUREN

Over tid har det etablert seg ungdomsting og ungdomsråd i hvert bispedømme, og et Ungdommens kirkemøte og utvalg for ungdomsspørsmål på nasjonalt nivå i Den norske kirke. Fra 1. januar 2021 har denne ungdomsstrukturen sin forankring i kirkeordningen 30. mars 2019 § 36. Her er det forutsatt at Kirkemøtet vil fastsette nærmere regler for ungdomsdemokrati i Den norske kirke. Kirkerådet har utarbeidet et utkast til regelverk som var tenkt behandlet på Kirkemøtet i april 2020, men som har blitt utsatt til oktober 2020 på grunn av koronasituasjonen. Reglene skal legge forholdene til rette for at unge i alderen 15–30 år får mulighet til å medvirke i aktuelle saker regionalt, nasjonalt og internasjonalt i Den norske kirke. Kristne barne- og ungdomsorganisasjoner tilknyttet Den norske kirke driver mye av ungdomsarbeidet i Den norske kirke, og deres rolle er anerkjent ved at også disse organisasjonene er representert med fulle rettigheter i den kirkelige ungdomsstrukturen på ungdomsting og Ungdommens kirkemøte.

For at den kirkelige ungdomsstrukturen kan fungere etter forutsetningene, mener arbeidsgruppen det er viktig å sikre at ungdomstingene og ungdomsrådene på bispedømmenivå er så representative som mulig for unge i aldersgruppen 15–30 år i bispedømmene.

3.5 TID OG STED FOR KIRKEVALGET

Kirkevalgene har blitt gjennomført samtidig med og i umiddelbar nærhet til offentlige valg siden kirkevalget i 2009. Dette har vært fastsatt i kirke-loven § 4 fjerde ledd at «kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyre», et resultat av kirkeforliket i 2008. Med trossamfunnsloven blir dette endret, da det i den er fastsatt at «kirkelige valg kan holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres. Kirkemøtet avgjør dette», jf. § 13 første ledd.

Spørsmål om tid og sted for kirkevalget er blant de mer politiske og kirkepolitiske spørsmålene ved gjennomføringen av kirkevalget.

KIFO-rapporten som evaluerte kirkevalget i 2019 undersøkte sammenhengen mellom valglokalenes plassering og valgoppslutning.⁵ Rapporten fant at et gjennomsnittlig sokn hadde 89,7 prosent av sine valglokaler i samme bygning som kommunevalget (Rafoss mfl. (2020) side 51). De finner en substansiell forskjell på oppslutning om valgene, avhengig av om soknene hadde alle valglokalene i samme bygning som kommunevalget eller ikke.

«Særlig er forskjellen stor ved menighetsrådsvalget: I de soknene hvor alle valglokalene var plassert i enten samme bygning eller samme rom som de politiske valgene, er valgoppslutningen nesten 5 prosentpoeng høyere i gjennomsnitt» (Rafoss mfl. (2020) side 52).

⁵ Rafoss, Aagedal, Larsen og Rønningen (2020), *Et demokrati i endring - En analyse av kirkevalget 2019*, KIFO Rapport 2020: 2, side 52.

KIFO finner «en positiv sammenheng mellom det totale antallet valglokaler, kontrollert for soknestørrelse, og oppslutning til begge valg (Rafoss mfl. (2020) side 52).»

«Basert på tallene fra kirkevalget i 2019, kunne vi forventet en økning i deltakelse på mellom 2,5 og 5 prosentpoeng, dersom valget i alle sokn ble avholdt i samme bygning som kommunevalget. I KIFOs Velgerundersøkelse spurte vi ikke direkte om viktigheten av valglokalenes plassering, men 81 prosent av de som stemte ved kirkevalget anså det som «viktig» eller «svært viktig» at kirkevalget foregikk samtidig som kommunevalget» (Rafoss mfl. (2020) side 53).

Arbeidsgruppen konstaterer at ordningen dermed ser ut til å være viktig med tanke på hvor mange kirkemedlemmer som deltar i kirkevalgene. Arbeidsgruppen viser også til det omfattende arbeidet kirken har lagt ned for å få til den valggjennomføringen vi har i dag.

Arbeidsgruppen er kjent med at spørsmålet om kirkevalgene bør finne sted samtidig med og på samme sted som offentlige valg er et spørsmål som vil bli behandlet av Kirkemøtet i 2021, dvs. utenfor rammen av prosjekt kirkelig organisering. Arbeidsgruppen ser at det er en fordel for kirkedemokratiet at kirkelige valg holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres, da det bidrar til å øke valgdeltakelsen og senke terskelen for å delta i kirkevalget. Samtidig er arbeidsgruppen kjent med at det er finnes noen prinsipielle motforestillinger mot en slik samlokalisering. Noen av disse er imøtekommet ved at loven nå fastsetter at det er Kirkemøtet som avgjør om det skal holdes samtidig og i umiddelbar nærhet til offentlige valg, eller ikke, slik at loven ikke lenger gir pålegg om hvordan Den norske kirke skal velge sine ledere.

Arbeidsgruppen mener det er viktig at ordningen for forhåndsvalg bør forbedres, som følge av at stadig flere velgere avgir forhåndsstemme. Dette er særlig viktig for studenter og andre som ikke er tilstede i soknet på valgdagen. Spørsmålet må samtidig ses i sammenheng med mulighetene for tilrettelegging av digitale løsninger ved kirkevalgene. Arbeidsgruppen er kjent med at Kirkerådet jobber med muligheten for å kunne foreta digital forhåndsstemming.

Videre er arbeidsgruppen opptatt av at når det gjennomføres valg i umiddelbar nærhet til offentlige valg, er det vesentlig at det gis retningslinjer for hvordan samlokaliserte valg gjennomføres. Det bør bli en mest mulig lik valggjennomføring i alle kommuner, hvor de kirkelige valgene må få gode rammer for at velgerne kan foreta sitt valg på en god måte.

3.6 STEMMERETT FOR MEDLEMMER AV DEN NORSKE KIRKE BOSATT I UTLANDET

Opphevelsen av kirkeloven og bestemmelsene om kirkelig stemmerett i den nye trossamfunnsloven åpner for første gang opp for at medlemmer av Den norske kirke som er bosatt i utlandet, kan få kirkelig stemmerett. Arbeidsgruppen anbefaler at det bør legges til rette for at de kan få stemme ved kirkevalget, og er gjort kjent med at det er et av spørsmålene Kirkerådet utreder allerede til kirkevalget i 2023.

4. MENIGHETSRADET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

4.1 GJELDENDE RETT

Kirkeordningen § 9 første ledd fastsetter at menighetsrådet består av soknepresten og fire, seks, åtte eller ti andre medlemmer som velges ved flertalls- eller forholdstallsvalg for fire år. Det skal samtidig velges minst fem varamedlemmer. Det er menighetsmøtet som bestemmer antallet medlemmer i menighetsrådet. Endring av tallet på de medlemmer som skal velges, må være vedtatt i menighetsmøtet før valget kunngjøres. Kirkemøtet fastsetter nærmere regler for valg av menighetsråd.

I kommuner med bare ett sokn kan kommunen velge ett medlem og ett varamedlem til menighetsrådet, som tiltrer rådet når dette behandler saker som i kommuner med flere sokn tilligger kirkelig fellesråd. Dette medlem kommer i tillegg til dem som velges etter første ledd.

Det følger av forslaget til trossamfunnslov at ethvert medlem i Den norske kirke som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, har stemmerett ved kirkelige valg. I kirkeordningen er det presisert at hvert medlem av Den norske kirke som bor i eller er registrert i soknet, og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 15 år, har kirkelig stemmerett, og ingen kan ha stemmerett i mer enn ett sokn, jf. kirkeordningen § 7 første og annet ledd.

Videre er det fastsatt i kirkeordningen § 9 tredje og fjerde ledd at alle som har stemmerett ved valget og som vil ha fylt 18 år innen utgangen av valgåret, og som ikke er fritatt, er valgbar til menighetsråd og pliktig til å ta imot valg. Rett til å kreve seg fritatt for valg til menighetsråd har den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten. Slik erklæring må settes frem innen den frist menighetsrådet setter, ellers tapes retten til å strykes fra listeforslaget. Den som unnlater å kreve seg fritatt fra å stå på liste, kan ikke nekte å motta valg.

Trossamfunnsloven § 11 tredje ledd fastsetter at menighetsrådet opptrer på vegne av soknet når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov. Menighetsrådet skal etter kirkeordningen blant annet ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i soknet, særlig at Guds ord kan bli rikelig forkynt, syke og døende betjent med det, døpte gis trosopplæring, barn og unge samlet om gode formål og legemlig og åndelig nød avhjulpet.

Valget til menighetsrådet gjennomføres i praksis som flertallsvalg med en valgliste utarbeidet av en nominasjonskomité oppnevnt av menighetsrådet. Frem til 2009 var ordningen slik at velgeren kun kunne stemme på et antall kandidater som tilsvarte antall plasser (faste plasser + vara) i rådet, noe som evalueringen pekte på at gjorde terskelen høy for å utløse endring i sammensetning av menighetsrådet, sammenlignet med den opprinnelige kandidatlisten. Selv om velgerne i stort omfang leverte rettede stemmesedler, skjedde det ved menighetsrådsvalget 2009 svært få endringer av sammensetningen av rådene, ut over bevegelser mellom fast plass og varaplass. Bare 3 prosent av de som var ført opp på fast plass havnet utenfor rådet. Det samme gjaldt 9 prosent av de som stod på varaplass. Noe oftere, i omkring 20 prosent av tilfellene, byttet "faste" og "vara" plass som følge

av velgernes atferd. På bakgrunn av evalueringen, endret Kirkemøtet i 2010 valgreglene på dette punkt, slik at ordningen nå er den at alle kandidater på stemmeseddelen i utgangspunktet får en personstemme hver, i tillegg til eventuelle tilleggsstemmer velgeren har gitt den enkelte kandidat. En kandidat som har fått tilleggsstemme får da to personstemmer, mens en kandidat som ikke har fått tilleggsstemme får en personstemme.

Det er også åpning for at minst 10 stemmeberettigede medlemmer kan gå sammen om å fremme et listeforslag. I så fall gjennomføres valget som et forholdstallsvalg. I 2019 ble det kun gjennomført forholdstallsvalg i to sokn, mot fem sokn i 2015.

4.2 REKRUTTERING TIL MENIGHETSRÅD

I KIFOs evaluering av kirkevalget i 2019, rapporten *Et demokrati i endring - En analyse av kirkevalget 2019* av Rafoss, Aagedal, Larsen og Rønningen (2020), har KIFO følgende tabell som viser andel sokn som har samme antall eller færre kandidater enn det som skal velges (medlemmer og varamedlemmer) på valglistene:

Tabell 2. Andel sokn fordelt på bispedømme som hadde flere kandidater på valglistene enn antall som skulle velges

| Bispedømme | 2011 | 2015 | 2019 | Endring 2015–2019 |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Oslo | 13,9 | 60,7 | 13,9 | - 46,8 |
| Borg | 24,1 | 39,3 | 13,6 | - 25,7 |
| Hamar | 56,1 | 54,7 | 11,0 | - 43,7 |
| Tunsberg | 21,4 | 29,5 | 13,0 | - 16,5 |
| Agder og Telemark | 21,5 | 34,9 | 9,1 | - 25,8 |
| Stavanger | 25,0 | 36,4 | 11,2 | - 25,2 |
| Bjørgvin | 50,5 | 48,0 | 33,0 | - 15,0 |
| Møre | 52,6 | 50,5 | 31,6 | - 18,9 |
| Nidaros | 63,0 | 56,8 | 46,8 | - 10,0 |
| Sør-Hålogaland | 55,2 | 61,0 | 43,4 | - 17,6 |
| Nord-Hålogaland | 67,2 | 71,2 | 49,2 | - 22,0 |
| Totalt | 41,0 | 49,3 | 27,8 | - 21,6 |

Kilde: Valgmodulen/Kirkerådet, prosent sokn i hvert bispedømme

Kilde: Rafoss, Aagedal, Larsen og Rønningen (2020), *Et demokrati i endring - En analyse av kirkevalget 2019*, KIFO Rapport 2020: 2

Rapportskriverne gir følgende vurderinger knyttet til tabellen:

«Tabell 2 viser andel sokn som hadde flere kandidater enn nødvendig, i motsetning til færre eller like mange, på valglistene ved menighetsrådsvalget i 2019 sammenliknet med de to foregående valgår. Denne inndelingen lar oss altså undersøke i hvor stor andel av sokn menighetsrådsvalget utgjorde et reelt valg. Med andre ord, der velgere hadde muligheten til å påvirke ikke bare rekkefølgen på kandidatene, men også hvem som ble valgt inn. Totalt ser vi at andelen har sunket med nærmere 22 prosentpoeng sammenliknet med 2015. I 2019 hadde kun 27,8 prosent av soknene flere kandidater enn antallet som skulle velges. Med andre ord hadde nærmere tre fjerdedeler (72,2 prosent) utilstrekkelig antall kandidater på listene til å gjøre menighetsrådsvalget til et reelt valg i 2019. Tilbakegangen i andel sokn med

tilstrekkelige kandidater for å utgjøre et reelt valg har altså funnet sted i samtlige bispedømmer, men med noen variasjoner. Den største nedgangen var i Oslo, men dette må ses i sammenheng med at dette var det bispedømmet som hadde størst oppgang i perioden 2011–2015. Samtlige bispedømmer hadde færre sokn med overskytende kandidater i 2019 enn ved valgene i både 2015 og 2011.

En tilbakegang i andel sokn med overskytende kandidater sammenliknet med menighetsrådsvalget i 2015 er kanskje til å forvente, men nedgangen sammenliknet med 2011 er mer overraskende og bekymringsverdig. Den største nedgangen i sokn med overskytende kandidater ser vi i Oslo og Hamar, på henholdsvis 46,8 og 43,7 prosentpoeng sammenliknet med valget i 2015. Ser man på Oslo, er tilbakegangen ikke overraskende; nivået i 2019 er tilbake til det samme som ved valget i 2011. Hamar, derimot, hadde en omtrent like stor andel sokn med overskytende kandidater i 2011 som i 2015. Nedgangen her er således ikke en tilbakegang til 2011-nivå, men en ny og drastisk utvikling. Ut ifra demokratiske kriterier til deltagelse (demokratiske dybde) og påvirkningskraft (demokratisk rekkevidde), kan dette være problematisk. Det at for få er villig til å stille på listene er et tegn på mindre demokratiske deltagelse og dybde, noe som igjen fører til at velgerne får mindre reell påvirkningskraft og at den demokratiske rekkevidden blir innskrenket» (side 39).

I rapportens konklusjon, konkluderer KIFO med å peke på at:

«En (...) grunn til bekymring er en vesentlig nedgang i andel sokn som hadde overskytende kandidater på valglistene, det vil si lister hvor det ble stilt flere kandidater enn de som skulle bli valgt inn. Ved valget i 2015 stilte 49 prosent av soknene med overskytende kandidater, mens kun 29 prosent gjorde det samme i 2019, en nedgang på hele 41 prosent. Som vi har diskutert i denne rapporten, finnes det eksempler på at det at å delta i menighetsråd betraktes som en plikt og en dugnad. Et menighetsråd kan ofte være mer preget av en konsensuskultur enn av idealer om mangfold og debatt. Vi må ta hensyn til dette og ikke automatisk konkludere med at en nedgang i antall kandidater som stiller på lister er et stort demokratisk problem. Men ut ifra kriteriet om demokratisk bredde kan det være problematisk at færre blir involvert i valget på denne måten» (side 94–95).

4.3 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Menighetsrådet opptre på vegne av og representerer Den norske kirkes grunnleggende enhet, soknet, med mindre noe annet er fastsatt i medhold av lov. Menighetsrådet kan derfor karakteriseres som en av grunnsteinene i Den norske kirkes demokrati. Arbeidsgruppen har merket seg rekrutteringsutfordringen til menighetsråd, og vurderer dette som den største demokratiske utfordringen Den norske kirke står overfor i dag.

Arbeidsgruppen vil videre peke på at menighetsmøtet er det eneste åpne forumet hvor kirkemedlemmer kan delta direkte i beslutningsprosesser som en del av det kirkelige demokratiet. Menighetsmøtets ansvar for å bestemme antall medlemmer i menighetsrådet bør videreføres.

Arbeidsgruppen legger til grunn at sammensetningen og valgordningen til menighetsråd i hovedtrekk bør videreføres. Spørsmålet om soknepresten skal være medlem av menighetsrådet er noe som må ses i sammenheng med at mandatet for utredningen legger til grunn at «embete-og-råd»-prinsippet ligger fast. Samtidig kan det være nødvendig å vurdere dette nærmere hvis soknepresten får en funksjon som daglig leder for menighetsrådet.

Menighetsrådets sammensetning og valgordning må ses i sammenheng med hvilke oppgaver menighetsrådet skal ha. Arbeidsgruppen er opptatt av at det er viktig å fastsette at menighetsrådet må ha en reell innflytelse og myndighet, og det må avklares nærmere hva som ligger til menighetsrådets mandat sammenlignet med de oppgavene som ligger til fellesorganets mandat. Arbeidsgruppen ser at det kan være en utfordring for soknene om avstanden mellom menighetsrådet og det nye fellesorganet økes. Det er viktig å sikre at oppgaver og myndighet ikke sentraliseres mer enn nødvendig, slik at det enkelte sokns menighetsråd ikke mister innflytelse eller opplever seg overkjørt av det nye fellesorganet. Arbeidsgruppen understreker at dette er en problemstilling det er viktig å være oppmerksom på, for å redusere risikoen for at det enkelte sokns/menighetsråds myndighet svekkes.

Medlemstall på fra 4–10 medlemmer, gir en god fleksibilitet med tanke på hvor mange medlemmer det bør være i menighetsrådet. Det kan samtidig vurderes om det bør fastsettes noen retningslinjer for hvor mange menighetsrådsmedlemmer det bør være i sokn ut fra antall medlemmer i soknet eller lignende, men i så fall må dette kun være veiledende og ikke forpliktende. Arbeidsgruppen mener det er hensiktsmessig å videreføre den fleksibiliteten som i dag er overlatt til det enkelte sokn ved menighetsmøtet.

Hvis menighetsrådene skal velge fellesorganet, er det ekstra viktig å sørge for at menighetsrådene har en demokratisk legitimitet.

Arbeidsgruppen har imidlertid ikke funnet grunnlag til å vurdere endringer i valgordningen til menighetsråd. Det er ikke valgordningen som er årsaken til utfordringene som er beskrevet ovenfor.

5. FELLESORGAN

5.1 INNLEDNING

Kirkemøtet vil etter trossamfunnsloven ha myndighet til å gi nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene, herunder fastsette at ett eller flere organer skal ivareta oppgaver for flere sokn og gi Kirkemøtet myndighet til å fastsette nærmere regler om oppgavefordeling mellom soknets organer, jf. trossamfunnsloven § 12 annet ledd, jf. § 11 fjerde ledd.

Kirkerådets mandat til prosjektet om kirkelig organisering innebærer at det skal utredes om det bør etableres et «storfellesråd»/«prostiråd». I det følgende omtales dette organet som *fellesorganet*, for å bruke trossamfunnslovens terminologi, eller *prostifellesrådet*. I dette kapitlet gjøres det først rede for ordningen med kirkelig fellesråd etter kirkeordningen 30. mars 2019 og ordningen med retningslinjer for frivillige prostiråd og prostimøter, før det skisseres noen alternative løsninger til sammensetning og valg av et fellesorgan på mellomnivå.

5.2 KIRKELIG FELLESRÅD ETTER KIRKEORDNINGEN AV 2019

Kirkemøtet har i kirkeordning 30. mars 2019 for Den norske kirke vedtatt å videreføre en ordning med kirkelig fellesråd i de kommuner hvor det er flere sokn, jf. bl.a. §§ 8 første ledd, 15, 16 og 17. I det videre redegjøres det for fellesrådets oppgaver og sammensetning etter kirkeordningen av 2019.

5.2.1 KIRKELIG FELLESRÅDS GJELDENDE OPPGAVER

Kirkeordningen § 17 tildeler kirkelig fellesråd følgende oppgaver:

Kirkelig fellesråd skal ivareta administrative og økonomiske oppgaver på vegne av soknene, utarbeide mål og planer for den kirkelige virksomhet i kommunen, fremme samarbeid mellom menighetsrådene og ivareta soknenes interesser i forhold til kommunen.

Kirkelig fellesråd er ansvarlig for

- a) bygging, drift og vedlikehold av kirker,
- b) anlegg, drift og forvaltning av gravplasser,
- c) opprettelse og nedleggelse av stillinger som lønnes over fellesrådets budsjett,
- d) anskaffelse og drift av kirkekontor,
- e) administrativ hjelp for prostene når kirkens virksomhet nasjonalt yter tilskudd til det,
- f) anskaffelse av lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring.

Kirkelig fellesråd foretar tilsetning av og har arbeidsgiveransvaret for alle tilsatte som lønnes over fellesrådets budsjett. Før tilsetning og fastsetting av instruks skal vedkommende menighetsråd gis anledning til å uttale seg. Kirkelig fellesråd kan bemyndige menighetsråd til å utøve tilsetningsmyndighet og andre arbeidsgiverfunksjoner for stilling hvor dette ellers ville ligge til fellesrådet. Kirkelig fellesråd kan også tildele utvalg som nevnt i § 41 første ledd

myndighet til å foreta tilsetting og treffe avgjørelser i saker som gjelder forholdet mellom soknene eller soknet som arbeidsgiver og de tilsatte.

Kirkelig fellesråd forvalter inntekter og formue knyttet til kirke og kirkefond, tilskudd til kirkelig virksomhet fra kommunen eller kirkens virksomhet nasjonalt og midler menighetsråd stiller til fellesrådets disposisjon for å løse oppgaver i soknene. Regler om budsjettordning, regnskapsføring og revisjon gis av Kirkemøtet.

Kirkelig fellesråd utfører for øvrig de oppgaver som etter avtale blir overlatt det av det enkelte menighetsråd.

Kirkelig fellesråd er også tillagt oppgaver etter kirkeordningen §§ 18, 20, 21 og 22. Gjennom bestemmelsen om at kirkelig fellesråd er ansvarlig for «anlegg, drift og forvaltning av gravplasser» har Kirkemøtet besluttet at det er kirkelig fellesråd som er det organet som på soknets vegne opptre som lokal gravplassmyndighet etter gravplassloven § 23 første ledd.

Arbeidsgruppen merker seg at det er en del av kirkelig fellesråds oppgaver i dag som i liten grad er beskrevet i kirkeordningens bestemmelser. Dette henger sammen med at kirkelig fellesråds arbeidsgiveransvar også gir kirkelig fellesråd et ansvar for medarbeidere som driver kirkelig undervisning, ivaretar diakonale oppgaver og har ansvar for kirkemusikk. Kirkelig fellesråds samordningsoppgaver gir fellesrådet også en del koordineringsoppgaver når det gjelder trosopplæring og andre planer for den kirkelige virksomheten i kommunen.

5.2.2 KIRKELIG FELLESRÅDS GJELDENE SAMMENSETNING

Kirkelig fellesråd har etter kirkeordningen den samme sammensetningen som etter kirkeloven, med det unntak at det er opp til kommunen om den vil velge en representant. Det innebærer at kirkelig fellesråd består av ett til to menighetsrådsmedlemmer fra hvert menighetsråd i kommunen, valgt av det enkelte menighetsråd, en prost eller annen prest oppnevnt av biskopen og fortrinnsvis en kommunal representant.

Kirkelig fellesråds sammensetning bygger på representasjonsprinsippet, ved at samtlige menighetsråd i fellesrådsområdet skal være representert i fellesrådet med ett eller to menighetsrådsmedlemmer. Dette har bakgrunn i den relativt omfattende myndigheten kirkelig fellesråd fikk til å opptre på vegne av soknet etter kirkeloven § 14, nå kirkeordningen § 17. Kirkemøtet har fastsatt egne regler for valg av kirkelig fellesråd. I disse reglene er det fastsatt at valget i menighetsrådet som hovedregel skjer som flertallsvalg, men der menighetsrådet er valgt ved forholdstallsvalg, velges medlemmene etter bestemmelsene om forholdsvalg i kommuneloven § 7-5 og § 7-6 så langt de passer.

Kirkeloven bygger på en ordning med et tett samvirke mellom kommunen og kirkelig fellesråd, og forvaltningen av kirken lokalt er en viktig del av lokaldemokratiet i samfunnet. Dette er bakgrunnen for at det er etablert en ordning med kommunal representasjon i kirkelig fellesråd. Kirkemøtet har lagt til grunn at det ikke kan fastsette regler som binder tredjeparter i medhold av trossamfunnsloven, og det er derfor fastsatt at kommunen kan velge en representant til rådet. I de steder det er kommuneoverskridende fellesråd, dvs. ett fellesråd for soknene i flere kommuner som

ligger i samme prosti, ivaretas kommunal representasjon i fellesrådet ved at hver kommune fellesrådsområdet dekker, oppnevner én kommunal representant.

I tråd med embete-og-råd-prinsippet (se kapittel 3.3), består kirkelig fellesråd også av en prost eller annen prest oppnevnt av biskopen.

På samme måte som kirkeloven gjorde, åpner kirkeordningen for at Kirkemøtet uten hinder av bestemmelsene i kirkeordningen kan godkjenne forsøk med direkte valg til kirkelig fellesråd. Nærmere vilkår for det enkelte forsøk fastsettes av Kirkemøtet.

5.3 FRIVILLIGE PROSTIRÅD ETTER KIRKEMØTETS RETNINGSLINJER FRA 2016

Retningslinjer for prostiråd og prostimøter åpner for at det kan dannes et frivillig prostiråd til behandling av saker felles for prostiet, etter bestemmelse i et flertall av menighetsrådene i prostiet, jf. sak KM 11/16. Prostiråd og prostimøte kan ikke treffe avgjørelse som er bindende for de enkelte menighetsråd eller andre organer. I retningslinjene er det fastsatt at om et flertall av menighetsrådene ønsker det, skal det avholdes et møte bestående av samtlige menighetsråd som velger et prostiråd. Det er ikke kjent hvor mange frivillige prostiråd som er i virksomhet i dag, men arbeidsgruppen antar at dette antallet er beskjedent. Arbeidsgruppen viser til at denne ordningen har vært og er en annen type prostiråd enn det et nytt fellesorgan vil kunne bli, og vurderer det som at slikt prostiråd ikke er aktuelt å bygge videre på.

5.4 NYTT FELLESORGAN

5.4.1 INNLEDNING OG BAKGRUNN

Prosjekt kirkelig organisering har fått i mandatet å ta utgangspunkt i et forslag hvor arbeidsgiveransvar for alle lokalt tilsatte utøves av et «prostiråd»/«storfellesråd». Forslaget skal bygge på det som kan være en egnet størrelse for fremtidig arbeidsgiverorganisering og skal ta utgangspunkt i dagens prostier og i ny kommunestruktur. Det gjøres derfor i det følgende rede for dagens prostier og kommune- og fellesrådsstruktur.

5.4.1.1 ANTALL PROSTIER I 2020

Per 1. januar 2020 er det 94 geografiske prostier i Norge. Dette er en reduksjon på seks prostier fra året før.

| Bispedømme | Antall geografiske prostier 2020 | Antall kommuner per prosti 2020 | Antall sokn per prosti 2020 |
|---------------------|----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Oslo | 7 | 0–1 | 5–10 |
| Borg | 8 | 2–6 | 7–22 |
| Hamar | 10 | 1–7 | 6–24 |
| Tunsberg | 9 | 1–6 | 7–15 |
| Agder og Telemark | 9 | 1–11 | 7–21 |
| Stavanger | 9 | 0–4 | 7–15 |
| Bjørgvin | 11 | 0–7 | 6–27 |
| Møre | 6 | 2–7 | 11–23 |
| Nidaros | 9 | 0–8 | 3–28 |
| Sør-Hålogaland | 8 | 3–7 | 6–14 |
| Nord-Hålogaland | 8 | 3–6 | 4–13 |
| Sum prostier | 94 | 356 | 1164 |

Kilde: Kirkerådet

I Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er prostiene organisert på underkommunalt nivå, noe som innebærer at det ligger flere prostier under de enkelte fellesrådsområder. Ellers vil hvert prosti relatere seg til fra en til elleve kommuner, hvor ca. fire kommuner per prosti utgjør gjennomsnittet per prosti.

5.4.1.2 FELLESRÅDSTRUKTUREN PER 2020

1. januar 2020 er det 356 kommuner i Norge. Fellesrådene følger i hovedsak kommunestrukturen, men det er noen fellesråd som er kommuneoverskridende, i den forstand at det er ett fellesråd for sokn som ligger i flere kommuner. Derfor er det per 1. januar 2020 totalt 348 geografiske fellesråd.

| Bispedømme | Fellesråd 2019 | Fellesråd 2020 | Sokn 2019 | Sokn 2020 |
|-------------------|----------------|----------------|-------------|-------------|
| Oslo | 3 | 3 | 53 | 59 |
| Borg | 38 | 28 | 110 | 109 |
| Hamar | 47 | 47 | 163 | 162 |
| Tunsberg | 30 | 23 | 109 | 100 |
| Agder og Telemark | 48 | 42 | 115 | 110 |
| Stavanger | 26 | 23 | 90 | 89 |
| Bjørgvin | 58 | 43 | 182 | 176 |
| Møre | 32 | 25 | 96 | 95 |
| Nidaros | 42 | 35 | 128 | 119 |
| Sør-Hålogaland | 44 | 40 | 86 | 83 |
| Nord-Hålogaland | 43 | 39 | 61 | 62 |
| Sum | 411 | 348 | 1193 | 1164 |

Kilde: Kirkerådet

5.4.2 SAMMENSETNING AV ET NYTT FELLESORGAN

Arbeidsgruppen skal etter mandatet utrede spørsmål om hvordan rådet skal sammensettes, herunder representasjon fra sokn i prostiet/fellesrådsområdet, kommunal representasjon, geistlig representasjon og representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke (f.eks. fra bispedømmerådet).

Som tidligere nevnt, fastsetter trossamfunnsloven § 12 annet ledd at «Kirkemøtet gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene». Denne særlovbestemmelsen gir Kirkemøtet en stor frihet til å regulere sammensetningen av og valgordningen til kirkelige organer, inkludert soknets organer.

Arbeidsgruppen legger vekt på at sammensetningen av et nytt fellesorgan må balansere ulike hensyn; det bør legges til rette for god forankring til soknet, kunne fungere som et effektivt styringsorgan, legges til rette for kommunal medvirkning som følge av den kommunale andelen av finansieringen og ha en fleksibilitet i forhold til størrelsen. Sammensetningen må også ses i sammenheng med hva slags oppgaver fellesorganet vil ha.

5.4.2.1 REPRESENTASJON FRA SOKNENE I PROSTIET/FELLESRÅDSOMRÅDET

5.4.2.1.1 REPRESENTASJON FRA HVERT SOKN/MENIGHETSRÅD I PROSTIET/FELLESRÅDSOMRÅDET

Et nærliggende alternativ vil være å ta utgangspunkt i representasjonsprinsippet fra den gjeldende fellesrådssammensetningen. Det innebærer at hvert sokn skal være representert i fellesorganet.⁶ Fellesorganet vil ivareta oppgaver på vegne av både ett og flere sokn. Et eksempel på at fellesorganet vil ivareta oppgaver på vegne av ett sokn, er når organet forvalter f.eks. Ås kirke, som er eid av Ås sokn. Denne oppgaveutøvelsen vil ikke være på vegne av alle soknene i prostiet/fellesorganområdet, men på vegne av ett sokn. Siden fellesorganets myndighet til å opptre på vegne av soknet griper inn i menighetsrådets negativt avgrensede kompetanse til å opptre på vegne av soknet, vil representasjonsprinsippet kunne ivareta et hensyn til god informasjonsflyt og samarbeid mellom soknets to styringsorganer.

Ved at hvert sokn blir representert i fellesorganet, sikres det at alle menighetsrådene i prostiet/fellesrådsområdet blir representert i fellesorganet.

Legges dette prinsippet til grunn, vil det imidlertid kunne medføre at antallet medlemmer av fellesorganet blir høyt. Antall sokn per prosti varierer med mellom 3 og 28, hvor ca. 12 sokn per prosti utgjør gjennomsnittet. I Stiklestad prosti er det p.t. 28 sokn og 5 kommuner. Med geistlig representasjon, kommunal representasjon og eventuell representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke, vil det medføre at organet får mer karakter av å være en større forsamling enn et effektivt styringsorgan. Det vil derfor være grunn til å tro at det blir behov for et mindre arbeidsutvalg for å ivareta en effektiv styring av mindre prinsipielle beslutninger (se avsnitt 5.5). Selv om Stiklestad prosti er i utkanten av skalaen, vil også gjennomsnittene på 12 sokn og 4 kommuner per prosti, peke i den samme retningen, med gjennomsnittlig 19–20 medlemmer av et slikt organ. Et slikt alternativ ligner på kyrkofullmäktige på pastoratsnivå i Svenska kyrkan og gemensamma kyrkofullmäktige i Den

⁶ Dette avsnittet tar utgangspunkt i representasjon fra sokn. Samtidig finnes det noen felles menighetsråd for flere sokn. Arbeidsgruppen mener det viktige er at det er representasjon fra menighetsrådene, uavhengig av hvor mange sokn menighetsrådet er ansvarlig for. Derfor blir begrepet sokn/menighetsråd delvis brukt litt om hverandre i dette avsnittet.

evangelisk-lutherske kirken i Finland, hvor disse igjen velger et kyrkoråd som utøvende organ for de kyrkofullmæktige.

Hvis representasjonsprinsippet legges til grunn, med utgangspunktet at hvert sokn skal være representert av et medlem, vil det på samme måte som i dag gi små sokn like stor innflytelse som store sokn. Et sokn med 1 200 medlemmer vil ha én representant, det samme antallet som et annet sokn med 11 000 medlemmer vil ha. Det kan tilsi at det bør vurderes om det bør være en differensiering i antallet representanter fra hvert sokn i fellesorganet, ut fra antall kirkemedlemmer. Et alternativ er å slå fast at hvert sokn i utgangspunktet skal ha en representant, men sokn som har 5000 medlemmer eller flere vil få to representanter, sokn som har 10 000 medlemmer eller flere får tre representanter, osv. De største soknene ut fra medlemstall har i dag under 20 000 medlemmer. Det innebærer at de største soknene med over 15 000 medlemmer vil kunne få fire representanter i fellesorganet. Det vil imidlertid føre til at organet blir enda større.

Et alternativ til at store sokn får flere representanter i fellesorganet, kan være å fastsette at de største soknene sin representant får flere stemmer avhengig av soknets stemmetall. Legges dette prinsippet til grunn, kan man enten se for seg to alternativer:

1. Soknets representant får antall stemmer ut fra hvor mange kirkemedlemmer det er i soknet. Er det registrert 50 kirkemedlemmer i soknet, vil vedkommende ha 50 stemmer. Er det registrert 20 000 kirkemedlemmer i soknet, vil dette soknets representant ha 20 000 stemmer. Arbeidsgruppen er kjent med at en slik modell brukes i enkelte organisasjoner.
2. Det foretas en mer differensiering på antall stemmer etter følgende modell:
 - Sokn med under 1000 medlemmer får en stemme.
 - Sokn med 1 001–5 000 medlemmer får to stemmer.
 - Sokn med 5 001–10 000 medlemmer får tre stemmer.
 - Sokn med 10 001–15 000 medlemmer får fire stemmer.
 - Sokn med 15 001 medlemmer eller flere får fem stemmer.

Arbeidsgruppen mener sistnevnte modell er den mest aktuelle av disse to. Hvis det sitter en representant i fellesorganet med 50 stemmer og en representant med 20 000 stemmer, vil det minste soknet kunne føle seg maktesløs. Samtidig er det slik at fellesorganet i hovedsak vil diskutere seg frem til en enighet i organet, slik at de fleste beslutninger vil kunne tas ut fra en oppnådd konsensus. At store sokn får noe større innflytelse enn mindre sokn kan være hensiktsmessig, men denne innflytelsen bør ikke bli uforholdsmessig stor. Samtidig må spørsmålet ses i sammenheng med stemmetallet fra de andre representantene i fellesorganet. Skal kommunene ha differensiert stemmetall ut fra størrelse? Og hvordan vil dette være for geistlig representant og eventuell representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke? Dette spørsmålet blir vurdert nærmere i avsnitt 5.7.

En liten modifisering av alternativet hvor hvert *sokn* skal være representert i fellesorganet, kan være at det heller bør være fastsatt at hvert *menighetsråd* skal være representert. For noen sokn er det etablert et felles menighetsråd for flere sokn, hvor flere sokn går sammen om å velge et felles menighetsråd som representerer de berørte soknene og ivaretar menighetsrådets oppgaver for de aktuelle soknene. Mange sokn er små og menighetsrådet kan oppleve en del oppgaver som for omfattende å stå alene med, og det har noen steder vært problemer med å rekruttere nok

kandidater til menighetsrådet. I stedet for å slå sammen flere mindre sokn til ett større sokn, har et felles menighetsråd for flere sokn blitt ansett som et mindre konsekvensrikt alternativ. Ved forsøkene med felles menighetsråd for flere sokn har praksisen vært at hvert sokn beholder sin representasjon i fellesrådet, på bakgrunn av at de sakfeltene som fellesrådet har ansvar for er av stor betydning for det enkelte sokn. Dette gjelder særlig økonomi- og personalforvaltning samt forvaltning av kirkene. Ved godkjenning av forsøk med felles menighetsråd for seks av soknene i Indre Østfold kirkelige fellesråd, ble det gjort et unntak fra denne praksisen. I dette forsøket ble det fastsatt at det var hvert menighetsråd, inkludert de to felles menighetsrådene, som skulle være representert i fellesrådet. Arbeidsgruppen mener dette alternativet er best.

Noen sokn har ikke ønsket å slå seg sammen til et større sokn fordi de da ville ha mistet innflytelse, fordi hvert sokn har vært representert i fellesrådet, uavhengig av størrelse. Ved å differensiere antall representanter fra menighetsrådene ut fra antall kirkemedlemmer, vil spørsmålet om menighetsrådets representasjon i fellesorganet i mindre grad kunne være til hindre for soknesammenslåinger.

Denne modellen kan enten velges gjennom direkte valg i enpersonskretser (se avsnitt 5.4.2.2.1) eller gjennom indirekte valg (5.4.2.2.2).

5.4.2.1.2 REPRESENTASJON AV MEDLEMMER SOM REPRESENTERER ALLE SOKNENE I PROSTIET/FELLESRÅDSOMRÅDET

Mens representasjonsprinsippet bygger på at hvert sokn eller hvert menighetsråd skal være representert i organet, er det flere andre organisatoriske sammenhenger hvor man i utgangspunktet kommer fra en organisasjonsenhet, men når man først har blitt valgt, representerer man ikke lenger kun den enheten man kommer fra, men alle enhetene. Som et alternativ til representasjonsprinsippet, kan det således legges til grunn en ordning hvor medlemmene som er valgt til fellesorganet representerer alle soknene i prostiet/fellesrådsområdet, og ikke bare ett av dem. I dette alternativet legges det i større grad vekt på at fellesorganet skal være av en størrelse som kan sikre effektiv gjennomføring av møter i organet, f.eks. 10–12 medlemmer. Det vil ikke kunne ivareta en forbindelse mellom fellesorganet og menighetsrådet på samme måte som alternativ 1, slik at det enkelte menighetsråd ikke vil være representert i saker som angår det enkelte sokn.

En fordel med at det ikke blir så mange medlemmer i en slik modell, vil være at tidsbruk og kostnader ved gjennomføring av møter i organet kan bli begrenset sammenlignet med om organet er større.

Denne modellen kan velges gjennom direkte valg i flerpersonekretser (se avsnitt 5.4.2.2) eller gjennom indirekte valg (5.4.2.2.2).

5.4.2.2 DIREKTE OG INDIREKTE VALG

5.4.2.2.1 DIREKTE VALG

Med direkte valg mener arbeidsgruppen at alle kirkemedlemmene med kirkelig stemmerett etter trossamfunnsloven § 13 annet ledd, dvs. ethvert medlem i Den norske kirke som vil ha fylt 15 år innen utgangen av valgåret, velger sine representanter i det kirkelige organet.

Kirkeloven og kirkeordningen av 30. mars 2019 åpner for at det kan gjennomføres forsøk med direkte valg av kirkelig fellesråd etter godkjenning fra Kirkemøtet. Denne hjemmelen har ikke blitt benyttet, men er likevel prinsipiell viktig å nevne, da det viser at det ble lagt til grunn under kirkeloven at kirkelig fellesråd kunne velges direkte. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at trossamfunnsloven § 12 annet ledd gir Kirkemøtet frihet til å bestemme at fellesorganet skal kunne velges direkte, om det er ønskelig.

DIREKTE VALG – FLERPERSONSKRETS I HELE PROSTIET/FELLESRÅDSOMRÅDET

I dette alternativet utgjør prostiet én valgkrets en skal velge alle representantene fra. Det vil innebære at det ikke nødvendigvis blir noen kobling mellom det enkelte sokn og fellesorganet, ut over at det enkelte sokns kirkemedlemmer er med å velge representanter gjennom direkte valg. I denne modellen vil det være mulig å gjennomføre f.eks. flertalls- eller forholdstallsvalg, slik som det gjøres til bispedømmerrådet i dag. Det innebærer blant annet at det er mulig å gjennomføre listevalg til fellesorganet. Det vil også være lettere å legge til rette for kjønnsbalanse og ungdomsrepresentasjon.

Et slikt alternativ vil sannsynligvis medføre at ikke alle sokn vil bli representert i fellesrådet.

DIREKTE VALG – ENPERSONSKRETSENER PÅ SOKNENIVÅ

Hvis hvert sokn skal være representert i fellesorganet, trenger ikke dette å bety at valget må skje indirekte. En kan se for seg at det gjennomføres valg hvor kirkemedlemmene i det enkelte sokn gjennom direkte valg velger én representant for soknet til fellesorganet. Om det er ønskelig at denne representanten også skal ha en god dialog med menighetsrådet, går det an å se for seg at det er en gjennomgående representasjon ved at medlemmet av fellesorganet også automatisk blir medlem av menighetsrådet i sitt sokn. Samtidig vil det kunne medføre at forståelsen av fellesorganets myndighet ikke på samme måte blir avledet fra menighetsrådet, men at menighetsrådets myndighet delvis (gjennom representanten fra fellesorganet) avledes fra fellesorganet.

Siden det kun skal velges en representant per sokn, vil valget måtte gjennomføres som i en enpersonskrets. Da vil det være mulig å ha flertallsvalg, hvor den kandidaten som får flest stemmer blir valgt, eller en variant av preferansevalg. Dette alternativet vil i svært liten grad kunne legge til rette for kjønnsbalanse og representasjon av unge i fellesorganet.

Arbeidsgruppen har vurdert en ordning hvor den som får flest stemmer i menighetsrådsvalget fra det enkelte sokn, vil bli valgt til både menighetsrådet og som representant i fellesorganet. En fordel med

en slik løsning vil være at fellesorganet da vil bli valgt direkte, slik at også fellesorganets medlemmer får sin legitimitet fra kirkemedlemmene gjennom direkte valg. Samtidig er det ikke gitt at alle som ønsker å stille til valg til menighetsrådet vil ha lyst til å bli valgt til fellesorganet. Det er derfor noe som kan bidra til å svekke rekrutteringsgrunlaget til menighetsrådet, eller gjøre at kandidater ber velgere om ikke å stemme på seg. På den annen side kan dette også være tilfelle hvis menighetsrådet må velge et av sine medlemmer til fellesorganet, men i den sammenheng vil det være mulig å gi uttrykk for hvorvidt man ønsker eller ikke ønsker å stille til fellesorganet i rådsmøtet. Det finnes også eksempler på at unge representanter får mange personstemmer og derfor får flest stemmer i menighetsrådsvalget. Generelt er det ikke sikkert at den som har fått flest stemmer i valget til menighetsrådet er den i menighetsrådet som er mest egnet til å ivareta oppgavene i fellesorganet, selv om vedkommende har en tydelig demokratisk forankring.

5.4.2.2.2 INDIREKTE VALG

Med indirekte valg mener arbeidsgruppen at kirkemedlemmene med kirkelig stemmerett etter trossamfunnsloven § 13 annet ledd velger et kirkelig organ som blir et mellomledd, ved at medlemmene av det valgte kirkelige organet velger representanter til et annet kirkelig organ.

INDIREKTE VALG – VALG I MENIGHETSRÅDENE

Fellesorganets medlemmer fra de enkelte sokn kan velges blant menighetsrådsmedlemmene, av de enkelte menighetsråd. Dette kan enten gjøres per sokn, for å ivareta representasjonsprinsippet, eller per menighetsråd der det er felles menighetsråd for flere sokn. Fellesorganet vil ta en del beslutninger som gjelder kun enkelte sokn, blant annet beslutninger tatt som ledd i forvaltningen av et sokn sin kirke eller kirkefond tilknyttet soknet. Det kan tilsi at soknets menighetsråd bør være representert i fellesorganet.

INDIREKTE VALG – VALG PÅ FELLESMØTE AV MENIGHETSRÅDENE I PROSTIET/FELLESRÅDSOMRÅDET

Et alternativ til å gjennomføre valg i de enkelte menighetsrådene er å gjennomføre valg på et fellesmøte av menighetsrådene i prostiet/fellesrådsområdet, hvor menighetsrådsmedlemmene i prostiet/fellesrådsområdet møtes til et felles møte hvor valget gjennomføres.

Samtidig reiser en slik ordning et spørsmål om hvordan stemmene skal vektas. Om det gis én stemme per menighetsrådsmedlem, vil soknene som har flere menighetsrådsmedlemmer enn andre sokn, få større innflytelse enn sokn som har færre menighetsrådsmedlemmer. Siden antall menighetsrådsmedlemmer ikke korresponderer med antall kirkemedlemmer eller innbyggere i soknet, vil det kunne medføre at små sokn med mange menighetsrådsmedlemmer vil kunne få større innflytelse enn store sokn med få menighetsrådsmedlemmer.

5.4.2.3 KOMMUNAL REPRESENTASJON

Etter gjeldende kirkeordning av 30. mars 2019 kan kommunen oppnevne en representant til kirkelig fellesråd. I de kirkelige fellesråd som omfatter flere kommuner, har hver kommune en kommunal representant.

I Prop. 130 L legger departementet til grunn at: «Det kan uansett være fornuftig å legge til rette for at et kirkelige organ som skal ha ansvar i gravplassaker, fortsatt har en kommunal representant» (Prop. 130 L (2018-2019) side 248). Et mindretall i Stortingets familie- og kulturkomité bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet ga i forarbeidene til trossamfunnsloven uttrykk for at det burde lovfestes at kommunen skulle eller skulle kunne ha en kommunal representant i kirkelig fellesråd, jf. [Innst. 208 L \(2019–2020\)](#) side 34.

Det at Den norske kirke er et selvstendig trossamfunn, skilt fra staten, kan tilsi at kirkelige organer prinsipielt sett bør være uavhengig av kommunen. Den norske kirke er likevel i stor grad en kommunekirke som bygger på et samvirke mellom soknets fellesorgan og kommunen, blant annet gjennom det lovfestede ansvaret for kommunal finansiering av den lokale kirkelige virksomheten etter trossamfunnsloven § 14. Ved at kommunen kan oppnevnes som medlem i kirkelig fellesråd, gir dette kommunen fullt innsyn i de kirkelige beslutningene, og kommunen får i tillegg kontroll med de offentlige midlene som gis til kirkelige formål.

Fellesorganet vil være et samarbeidsorgan mellom sokn og kommune. Fordi kommuner er forskjellige og vil kunne ha ulike prioriteringer, bør alle kommunene, etter arbeidsgruppens vurdering, kunne være representert i fellesorganet. En slik ordning, hvor kommunen kan oppnevne en representant, vil være en indirekte valgordning.

Det finnes noen kommuner som består av flere prostier: Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. For kommunens del kan det være et spørsmål om kommunen kun vil forholde seg til ett kirkelig organ på kommunenivå eller over. Det er ikke gitt at det vil være aktuelt for en kommune å foreta oppnevning og budsjettprosesser på et underkommunalt nivå, selv om det i bl.a. Oslo er etablert bydeler med folkevalgte organer som det kan tenkes at kan spille en rolle. I noen tilfeller vil det kunne være mulig å justere prostigrensene slik at de sammenfaller med kommunegrensene, mens andre steder kan det vurderes om det bør være prostifellesråd på underkommunalt nivå (f.eks. fem prostifellesråd innenfor Oslo kommune). Det kan også – spesielt i Oslo – tenkes at bispedømmerådet håndterer dialogen og budsjettprosessene med kommunen, samtidig som det etableres prostifellesråd på underkommunalt nivå som får avgjørelsesmyndighet for saker innenfor sitt ansvarsområde. Det er såpass få tilfeller av underkommunale prostier, at dette i det videre bør vurderes særskilt for de konkrete tilfellene som eksisterer. Arbeidsgruppen er opptatt av at avstanden mellom menighetsrådene og prostifellesrådet ikke bør bli for stor, for å unngå at menighetsrådet kommer i en situasjon hvor fellesorganet oppleves for fjernt til at man opplever at man har noen innflytelse.

Det vises til utredningen fra arbeidsgruppe 4 om hvordan den kommunale finansieringen kan ivaretas med en overkommunal kirkelig organisering.

5.4.2.4 GEISTLIG REPRESENTASJON

De gjeldende reglene for kirkelig fellesråd slår fast at det skal være prosten eller en annen prest oppnevnt av biskopen som skal være medlem av kirkelig fellesråd.

Utredningen skal i henhold til Kirkerådets mandat sikre en god balanse mellom embete og råd (se avsnitt 3.3). Det kan forstås som at det er forutsatt at det skal være en representasjon av prestetjenesten i det nye fellesorganet på mellomnivå. Ut fra fellesorganets økonomiske og administrative oppgaver, kan det stilles spørsmål ved om det er nødvendig med en egen geistlig representant. På den annen side vil organet uansett få såpass viktige oppgaver at det bør videreføres et prinsipp om at det bør være geistlig representasjon i organet. Dette må også ses i sammenheng med at embete-og-råd-modellen bygger på at det er sokneprest i menighetsråd, prost eller annen prest oppnevning i kirkelig fellesråd, biskop i bispedømmerådet og – etter arbeidsgruppens forslag – preses i Kirkerådet.

Prostens rolle med tanke på arbeidsgiverorganiseringen vil likevel kunne ha noe å si for om prosten bør være medlem av rådet eller ha en annen rolle overfor rådet. Uansett bør det antakeligvis sikres en representant fra prestetjenesten i rådet for å ivareta prinsippet om embete-og-råd.

Arbeidsgruppen vurderer det som at det ikke vil være naturlig etter norsk forvaltnings- og organisasjonspraksis at daglig leder også skal være medlem av organet, selv om det finnes enkelte andre modeller fra bl.a. universitets- og høyskolesektoren. Hvis det er slik at prosten skal være daglig leder, anses det som lite aktuelt at vedkommende også blir medlem av organet.

Et alternativ til at biskopen skal oppnevne prosten eller en annen prest til fellesorganet, er at det velges en prest av prestene i prostiet/fellessrådsområdet.

Arbeidsgruppen mener hovedutvalget bør se spørsmålet om geistlig representasjon i fellesorganet i sammenheng med hva som blir prostens og daglig leders rolle i en ny kirkeorganisering.

5.4.2.5 REPRESENTASJON FRA RETTSSUBJEKTET DEN NORSKE KIRKE

For å bidra til en sammenhengende kirkeorganisering kan det være hensiktsmessig om organet får en representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke. Arbeidsgruppen er derfor i mandatet fra hovedutvalget bedt om å vurdere representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke i fellesorganet.

En kan tenke seg følgende tre modeller:

- 1) Biskopen oppnevner en representant fra rettssubjektet Den norske kirke. Dette kan for eksempel være dersom en legger til grunn at prostens eller en annen prest skal være en representant for rettssubjektet Den norske kirke i fellesorganet, i stedet for eller i tillegg til en representant for embetet.
- 2) Bispedømmerådet oppnevner en eller flere representanter fra rettssubjektet Den norske kirke, fortrinnsvis blant bispedømmerådsmedlemmene. Dette vil kunne gi representanten et demokratisk mandat fra det regionalkirkelige nivået.

- 3) Kirkemedlemmene velger i direkte valg en representant til fellesorganet som også blir medlem av Kirkemøtet (se avsnitt 7.5.1.2).

Ved å ha representanter både fra soknet og fra rettssubjektet Den norske kirke, vil fellesorganet kunne være et nytt mellomnivå som både ivaretar lokalkirkelige og helhetskirkelige interesser. Representanten eller representantene fra rettssubjektet Den norske kirke bør være i en stilling eller ha et verv som gjør at vedkommende kan videreformidle rettssubjektet Den norske kirkes interesser og mål og strategier i fellesorganet. Arbeidsgruppen legger til grunn at de inngår som ordinære medlemmer av fellesorganet med alle rettigheter.

5.5 ARBEIDSUTVALG / UTØVENDE ORGAN FOR FELLESORGANET

Kirkeordningen av 30. mars 2020 fastsetter i § 16 at:

«Kirkelig fellesråd kan gi lederen eller et arbeidsutvalg bestående av lederen og minst to av rådets øvrige medlemmer fullmakt til på saklig begrensede områder å treffe avgjørelse i saker som skulle ha vært avgjort av rådet. Avgjørelse som er truffet med hjemmel i slik fullmakt, skal refereres i første møte etter at avgjørelsen er truffet.»

Det vil uansett hvilken ordning man går inn for når det gjelder sammensetning av fellesorganet kunne være hensiktsmessig å videreføre ordningen med at det kan velges et utøvende organ (arbeidsutvalg) for fellesorganet. Hvis en går videre med et alternativ hvor det både skal være representasjon fra hvert sokn og hver kommune samt geistlig representasjon og representasjon fra rettssubjektet Den norske kirke, vil fellesorganet i noen tilfeller kunne bli et organ med et høyt antall medlemmer. Det kan tilsi at det bør gjennomtenkes hvordan et arbeidsutvalg for fellesorganet bør sammensettes. Det kan også vurderes hva slags navn en skal benytte for et slik organ.

Det kan være hensiktsmessig å etablere en ordning som ivaretar ulike hensyn til representasjon i et slikt utøvende organ. I et fellesorgan som omfatter fire kommuner, kan det for eksempel tenkes at det er hensiktsmessig at arbeidsutvalget består av en soknerepresentant fra hver kommune, som representerer soknene i den enkelte kommune, i tillegg til en kommunal representant som representerer de andre kommunale representantene. Dessuten kan det vurderes om geistlig representant og/eller representanten fra rettssubjektet Den norske kirke også bør være representert.

Arbeidsgruppen har også vurdert om det kan tenkes en «sikkerhetsrådsmodell», hvor de største soknene er sikret fast representasjon i arbeidsutvalget, mens de resterende medlemmene velges fra de resterende soknene. Det vil imidlertid variere fra prosti til prosti hvor mange store sokn det er, og en slik modell vil kunne reise noen vanskelige avgrensingsforhold, blant annet med tanke på hvem som skal regnes som store nok.

Et alternativ vil være å overlate en eventuell oppnevning av et arbeidsutvalg til det enkelte fellesorganet, slik at det kan foreta en hensiktsmessig oppnevning ut fra lokale forhold og vurderinger.

For å sikre at soknet får rett til å bli hørt, kan en lage en regel om at det enkelte menighetsråd kan kreve at en sak blir tatt opp til felles behandling i fellesorganets plenumsmøte.

Det er videre et spørsmål om arbeidsutvalget bør velges for et år av gangen, slik det gjøres med valg av leder og nestleder i dagens menighetsråd og fellesråd, eller om arbeidsutvalget bør velges for to eller fire år av gangen. Hvis det velges årlig, vil fellesorganet i større grad kunne holde arbeidsutvalget ansvarlig i den forstand at det kan vurdere om det vil gi medlemmene fornyet tillit eller ikke. Videre kan det også åpne for at det kan bli foretatt en rotasjon i hvilke sokn som skal være representert i fellesorganet. En fordel ved at arbeidsutvalget velges for to eller fire år av gangen, er at det vil kunne legge til rette for kontinuitet og styringsdyktighet.

Arbeidsgruppen har først og fremst vurdert om fellesorganet bør ha et arbeidsutvalg, dvs. et utøvende organ som opptre på vegne av fellesorganet i henhold til prinsippet om intern delegasjon. En kunne også ha tenkt seg at det burde etableres to uavhengige organer, for eksempel et prostifellesråd og et prostistyre, hvor hvert av organene har noen nærmere bestemte oppgaver. Ordningen i Svenska kyrkan, hvor det velges kyrkofullmäktige og kyrkoråd, hvor disse organene har nærmere definerte oppgaver i kyrkoordningen. En slik ordning vil imidlertid i noe større grad kunne sies å medføre en mer komplisert organisering enn et arbeidsutvalg som opptre på vegne av fellesorganet. Arbeidsgruppen forstår dessuten mandatet sitt som at det skal utrede sammensetningen og valgordningen til ett organ; «prostirådet»/«storfellesrådet».

Medlemmene av et arbeidsutvalg vil kunne delta som arbeidsgivers representanter i et partssammensatt utvalg (kirkelig administrasjonsutvalg) sammen med representanter fra arbeidstakerorganisasjoner, men det trenger ikke være arbeidsutvalgets medlemmer som har denne rollen. Rollen til partssammensatte utvalg ligger utenfor arbeidsgruppens mandat, og vil derfor måtte vurderes nærmere av andre.

Arbeidsgruppen har ikke funnet det hensiktsmessig å detaljregulere nærmere regler om konstituering av fellesorganet som arbeidsutvalg, kirkelig administrasjonsutvalg m.m., da nærmere bestemmelser om dette bør gjøres av det enkelte fellesorgan ut fra lokale forhold. Arbeidsgruppen forutsetter at prostifellesorganet gir nærmere fullmakter i et delegasjonsreglement.

5.6 KONTROLL MED FELLESORGANET

I mandatet for arbeidsgruppen er det fastsatt at det skal vurderes om det er noen som bør kontrollere og holde organet ansvarlig for sine beslutninger.

Kirkeordningen av 30. mars 2019 fastsetter i § 18 følgende:

§ 18. Opptak av lån på soknets vegne

På soknets vegne kan det bare opptas lån når dette er godkjent av bispedømmerådet.

På soknets vegne er det ikke tillatt å garantere for andres økonomiske forpliktelser eller stille eiendeler til sikkerhet for andres gjeld.

Kirkelig fellesråd plikter å treffe vedtak om betalingsinnstilling når et sokn på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld. Melding om slikt vedtak skal straks sendes bispedømmerådet. Bispedømmerådet iverksetter de tiltak som anses nødvendig.

I utkast til forskrift om økonomiforvaltning for sokn i Den norske kirke, som ventelig vil fastsettes av Barne- og familiedepartementet i medhold av trossamfunnsloven § 14 sjettede ledd høsten 2020, er det foreslått at det vil bli fastsatt at organ for soknet på kommunenivå (dvs. fellesorganet) vil ha plikt til å melde vedtak om utsatt inndekning av merforbruk til det organ i Den norske kirke som Kirkemøtet bestemmer (i første omgang er det ventet at det vil være bispedømmerådet), jf. § 18 (7).⁷ Tilsvarende skal revisjonsberetningen sendes dette organet (bispedømmerådet) om revisor ikke avgir positiv uttalelse om godkjenning av regnskapet til fellesorganet, hvorpå bispedømmerådet vil kunne nedsette et utvalg på tre medlemmer til å vurdere tiltak, jf. § 18 (2). Det er altså slik at regnskapene til soknets organer skal kontrolleres av revisor i tråd med økonomiforskriftens bestemmelser. Samtidig er det forutsatt i forarbeidene til trossamfunnsloven at «Det kommunale finansieringsansvaret tilsier at kommunen, i samråd med soknet, må ta stilling til eventuelle tiltak dersom soknet skulle få alvorlige betalingsvansker» (Prop. 130 L (2018–2019) side 233). Det følger altså av forslaget til økonomiforskriften at regnskapet skal revideres av revisor.

Videre vil noen av fellesorganets vedtak kunne påklages, noe som også kan ses på som en form for kontrollfunksjon. Vedtak etter gravplassloven vil kunne påklages til [Fylkesmannen i Vestfold og Telemark](#), mens vedtak etter offentleglova vil kunne påklages til bispedømmerådet.

Biskopen har i oppgave å føre tilsyn med at de kirkelige råd i bispedømmet utfører sitt arbeid i lojalitet med den evangelisk-lutherske lære.

De nevnte funksjonene kan karakteriseres som kontrollfunksjoner. Det er et spørsmål om det er behov for noen ytterligere kontrollfunksjoner.

En kunne ha tenkt seg at det ble etablert et årlig møte hvor alle menighetsrådsmedlemmene i prostiet ble samlet, hvorpå fellesorganet rapporterte til dette møtet, eller at et slikt møte møttes én gang i begynnelsen av fireårsperioden for å velge et kontrollorgan. Arbeidsgruppen vurderer det slik at det vil være en tungvint byråkratisering om det skal etableres nye organer eller møter med kontrollfunksjoner. Det kan likevel være en måte å sikre demokratisk kontroll på fra menighetsrådene.

Hvis det er behov for at det etableres ytterligere kontrollfunksjoner, bør det vurderes om allerede eksisterende organer kan ivareta slike funksjoner. Det kan for eksempel være snakk om bispedømmerådet eller biskopen, ettersom disse har en nærhet til prostinivået, samtidig som de ikke er for tett på. For å sikre en enhetlig behandling på tvers av nivåer og for å unngå oppbygging av parallelle funksjoner, kan det også vurderes om slike funksjoner kan legges til eksisterende organer på nasjonalt nivå som Kirkerådet, Kirkemøtets kontrollutvalg eller Den norske kirkes klagenemnd.

⁷ I en sak til Kirkemøtet 2020 er det foreslått å fastsette dette til å være bispedømmerådet.

Arbeidsgruppen viser til at det etter gjeldende ordninger på gitte felter innenfor arbeidsgiverfeltet for prester er etablert klageordninger, jf. personalreglement for Den norske kirke § 24, jf. § 3. Om bispedømmerådet for eksempel treffer vedtak om å avskjedige en ansatt, kan avgjørelsen klages inn for Kirkerådet. Arbeidsgruppen mener det kan være hensiktsmessig med noen klage-, kontroll- og/eller tvistemekanismer innenfor arbeidsgiverfeltet. Arbeidsgruppen mener derfor det bør vurderes nærmere om et organ på et annet nivå kan ivareta klage- og/eller kontrollfunksjoner på arbeidsgiverfeltet når fellesorganet treffer avgjørelser på dette feltet.

Om biskop, bispedømmeråd eller nasjonale kirkelige organer gis oppgaver som griper inn i soknets ansvar og oppgaver, for eksempel innenfor fellesorganets arbeidsgivermyndighet, er det en del juridiske spørsmål om disse organenes kompetanse i slike saker som må avklares nærmere. Siden dette ikke ligger i kjernen av arbeidsgruppens mandat, har arbeidsgruppen ikke hatt kapasitet til å utrede dette nærmere.

5.7 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALNING

Det er flere forhold som kan vurderes når det gjelder spørsmålet om direkte eller indirekte valg til et fellesorgan. Det er et spørsmål om hvor mange direkte valg det vil være mulig å la velgeren ta stilling til, ut over direkte valg til menighetsråd og Kirkemøtet. Ved offentlige valg er det vanlig at det er maks to valg (f.eks. fylkesting og kommunestyre et år og stortingsvalg og sametingsvalg to år senere). Det er også et spørsmål om en økning av antall direkte valg vil kunne risikere å gå på bekostning av, og interesse for, deltakelse i valg av menighetsrådet.

Arbeidsgruppen viser til at valget av et menighetsråd og valget av Kirkemøtet kan sies å bygge på ulike logikker. Valg av menighetsråd vil ofte kunne handle om å velge personer som man har tillit til at vil kunne gjøre en god jobb for menigheten lokalt ut fra kandidatenes egenskaper, mens valg av Kirkemøtet i større grad handler om å velge kandidater ut fra deres kirkepolitiske standpunkter.

I arbeidsgruppens diskusjon har det blitt pekt på at om prostirådet/storfellesrådets primære oppgaver handler om samordning, forvaltning, økonomi, fordeling og samarbeid lokalt, slik kirkelig fellesråd er det i dag, og i mindre grad handler om å ta stilling til kirkepolitiske spørsmål, vil det kunne tale for en indirekte valgordning til prostirådet/storfellesrådet hvor de enkelte soknene er representert av menighetsrådsmedlemmer. For å legge til rette for dette kan man blant annet legge til rette for at høringer som angår teologiske og spørsmål av kirkepolitisk karakter sendes til menighetsrådene, mens fellesorganet kun behandler de saker hvor fellesorganene selv er direkte berørt. Arbeidsgruppen mener i så tilfelle at fellesorganet bør settes sammen av en representant fra hvert menighetsråd, valgt av det enkelte menighetsråd. Den aktuelle representanten må være medlem av det aktuelle menighetsrådet, noe som sikrer fortsatt gjennomgående representasjon. I tillegg bør hver kommune gis anledning til å oppnevne en kommunal representant til fellesorganet.

For å unngå at rådet blir større enn nødvendig, og samtidig for å sikre at soknene får en innflytelse ut fra hvor mange kirkemedlemmer de har, foreslår arbeidsgruppen at stemmetallet per sokn differensieres ut fra antall kirkemedlemmer. Arbeidsgruppen foreslår å gå for ordningen som er beskrevet i avsnitt 5.4.2.1.1 hvor representanten fra menighetsråd for sokn med under 1000 medlemmer får én stemme, sokn med 1 001–5 000 medlemmer får to stemmer, sokn med 5 001–

10 000 medlemmer får tre stemmer, sokn med 10 001–15 000 medlemmer får fire stemmer og sokn med 15 001 medlemmer eller høyere får fem stemmer. Det innebærer altså at man går bort fra at ordningen med en representant, en stemme. Øvrige medlemmer av fellesorganet vil ha én stemme hver. En konsekvens vil være at menighetsrådets representanter vil ha flere stemmer enn andre medlemmer av fellesorganet.

Hvis prostirådet/storfellesrådet i større grad skal ta stilling til kirkepolitiske konfliktemaer, om oppgaveporteføljen blir utvidet fra dagens fellesrådsoppgaver til også å inkludere noen av bispedømmerådene eller andre organer sine oppgaver, ut over arbeidsgiverfunksjonene bispedømmerådene har i dag, mener noen av arbeidsgruppens medlemmer at det vil kunne tilsi at velgerne bør ha en direkte innflytelse på hvem som blir valgt til fellesorganet, og at enpersons-kretser hvor prostiet er valgkrets, er lite egnet.

Videre mener arbeidsgruppen at hver kommune bør kunne oppnevne et medlem til fellesorganet. Når det gjelder representasjon fra prestatjenesten i fellesorganet, mener arbeidsgruppen dette må vurderes nærmere av hovedutvalget ut fra hvilken rolle prosten vil få i fremtidig organisering. Arbeidsgruppen mener rettssubjektet Den norske kirke bør kunne oppnevne ett eller flere medlemmer til fellesorganet, for å være med å bidra til at fellesorganet blir et bindeledd mellom lokalt og nasjonalt nivå og fordi rettssubjektet avgir oppgaver til fellesorganet.

6. BISPEDØMMERÅDET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

6.1. GJELDENDE RETT ETTER KIRKEORDNINGEN 30. MARS 2019

Bispedømmerådet er i kirkeordningen av 30. mars 2019 tildelt følgende oppgaver:

§ 26. Bispedømmerådets oppgaver

Bispedømmerådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet.

Bispedømmerådet utfører de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kirkemøtet eller Kirkerådet.

Bispedømmerådet utfører de oppgaver som det etter avtale blir overlatt av det enkelte menighetsråd eller kirkelige fellesråd.

Bispedømmerådets sammensetning er fastsatt i § 24:

§ 24. Bispedømmerådets sammensetning

Bispedømmerådet består av:

- a) biskopen,
- b) en prest valgt av prestene i bispedømmet,
- c) en lek kirkelig tilsatt valgt av de leke kirkelig tilsatte i bispedømmet,
- d) sju andre leke valgt direkte av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer ved flertalls- eller forholdsvalg,
- e) en nordsamisk representant i Nord-Hålogaland bispedømmeråd, en lulesamisk representant i Sør-Hålogaland bispedømmeråd, og en sørsamisk representant i Nidaros bispedømmeråd og
- f) en representant fra døvemenighetene i Oslo bispedømmeråd.

Presten og de leke medlemmene velges for fire år. For medlemmene valgt ved flertallsvalg etter bokstav d), velges det like mange varamedlemmer. For medlemmene valgt ved forholdsvalg etter bokstav d), skal hver liste tildeles like mange varamedlemmer som den får medlemmer, med tillegg av ett. For medlemmene valgt etter bokstav b), c), e) og f), velges det to varamedlemmer. Kirkemøtet gir nærmere regler om valget, herunder regler som presiserer hvem som er stemmeberettiget og valgbar etter første ledd bokstavene b, c, d, e og f.

Reglene i § 9 tredje og fjerde ledd og § 10 gjelder tilsvarende for bispedømmerådet.

6.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING

6.2.1 BISPEDØMMERÅDET 1933-2010 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Da bispedømmerådet ble opprettet ved lov i 1933, var det fastsatt at bispedømmerådet skulle bestå av biskopen, et geistlig medlem valgt av prestene i bispedømmet og tre leke medlemmer valgt av menighetsrådene i bispedømmet. Ved valg av de leke medlemmene var det de leke menighetsrådsmedlemmene som hadde stemmerett, og avstemningen skjedde i

menighetsrådsmøte. Valget skjedde som flertallsvalg. Bispedømmerrådet ble opprinnelig valgt for tre år av gangen, men ved lovendring i 1939 vedtok Stortinget å utvide perioden til fire år av gangen.

Denne sammensetningen med tilhørende valgordning ble i hovedtrekk videreført frem til 1984, hvor bispedømmerrådet ble utvidet med en lek kirkelig tilsatt og ytterligere ett lekt medlem, slik at bispedømmerrådet bestod av sju medlemmer. Fra samme tid ble valgordningen for de leke medlemmene endret, slik at disse ble valgt på det nyopprettede bispedømmemøtet av de medlemmene som ikke var tilsatt i kirkelige stillinger. Bispedømmemøtet bestod av bispedømmerrådet, et lekt menighetsrådsmedlem fra hvert menighetsråd i bispedømmet, to prester og en lek kirkelig tilsatt fra hvert prosti i bispedømmet og prostene i bispedømmet.

Med kirkeloven av 1997 av ble sammensetningen i hovedsak videreført, men en gikk tilbake til at det var de leke menighetsrådsmedlemmene som avga stemme på de leke medlemmene, som en følge av at bispedømmemøtets rolle ble endret fra å være lovpålagt til å være frivillig. Fra 1997 fikk medlemmene av de tre nordligste bispedømmene også en samisk representant, og fra 2006 ble Oslo bispedømmerråd utvidet med en representant fra døvemenighetene. Fra 2010 ble bispedømmerrådet utvidet med ytterligere tre leke medlemmer.

Den historiske sammensetningen til bispedømmerrådet korresponderer naturlig nok med den historiske sammensetningen av Kirkemøtet, ettersom bispedømmerrådsmedlemmene utgjør 115 av de 116 medlemmene av Kirkemøtet. Dette kapitlet må derfor ses i sammenheng med avsnitt 7.2.

6.2.2 BISPEDØMMERÅDET FRA KIRKEVALGET I 2009 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Siden medlemmene som ble valgt ved kirkevalget i 2009 trådte i funksjon, har bispedømmerådene bestått av ti til elleve medlemmer; sju leke medlemmer, en lek kirkelig tilsatt, en prest og biskopen. I Nord-Hålogaland, Sør-Hålogaland og Nidaros bispedømmerråd har det i tillegg vært valgt en samisk representant og i Oslo bispedømmerråd har det i tillegg vært en representant fra døvemenighetene. I Nidaros bispedømmerråd har preses sete i Nidaros bispedømmerråd i saker om tilsetting, oppsigelse, avskjed og suspensjon innenfor Nidaros domprosti, mens Nidaros biskop har sete i bispedømmerrådet i andre saker.

Valget av leke medlemmer til bispedømmerrådet og Kirkemøtet ble i 2009 og 2011 gjennomført som preferansevalg. Forsøkene med gjennomføring av preferansevalg i 2009 og 2011 viste at det var vanskelig for velgerne å forstå valgordningen da over 9 prosent av stemmesedlene ble forkastet, og en gikk derfor bort fra ordningen. Fra 2015 ble en valgordning med flertalls- og forholdstallsvalg derfor innført, og i 2019 var det to til tre lister ved valget i hvert bispedømme.

6.3 BISPEDØMMERÅDETS OPPGAVER OG SAMMENSETNING ETTER NY ORDNING

6.3.1 BISPEDØMMERÅDETS OPPGAVER

Det ligger ikke til arbeidsgruppens mandat å utrede hvilke oppgaver bispedømmerådene skal ha som følge av ny kirkelig organisering. I kirkeordningen av 30. mars 2019 er det fastsatt at bispedømmerådet har følgende oppgaver:

Bispedømmerådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet.

Bispedømmerådet utfører de gjøremål som det til enhver tid er pålagt av Kirkemøtet eller Kirkerådet.

Bispedømmerådet utfører de oppgaver som det etter avtale blir overlatt av det enkelte menighetsråd eller kirkelige fellesråd.

I tillegg er det fastsatt i kirkeordningen at bispedømmerådet har myndighet til å:

- Fastsette endringer i den kirkelige inndeling samt navn på kirke, sokn og prosti etter nærmere bestemmelser fastsatt av Kirkemøtet
- Godkjenne at menighetsråd innenfor en og samme kommune etablerer et felles menighetsråd
- Utøve den myndighet som etter inndelingsloven er lagt til Fylkesmannen ved sammenslåing av kirkelig fellesråd
- Godkjenne at det tas opp lån på soknets vegne
- Iverksette de tiltak som er nødvendig om et sokn på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld
- Samtykke til at fast eiendom som ikke er nødvendig for kirken, avhendes
- Samtykke til at avkastningen eller kapitalen fra kirkefond benyttes til andre kirkelige formål i soknet eller i andre sokn i kommunen
- Godkjenne regler om betaling for benyttelse til andre formål eller kirkelige handlinger utenfor gudstjeneste fastsatt av kirkelig fellesråd
- Avgjøre klager på vedtak etter offentleglova som er truffet av menighetsrådet eller kirkelig fellesråd

Bispedømmerådet har også en del oppgaver etter annet regelverk og bestemmelser.

Bispedømmerådet fordeler og forvalter tilskudd til diakoni, kirkelig undervisning og trosopplæring. Bispedømmerådet fordeler i dag også stillinger til ulike deler av bispedømmet og fordeler OVF-midler til ulike prosjekter og tiltak. Etter kirkevalgreglene har bispedømmerådet ansvar for å oppnevne et valgråd som styrer valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet, bispedømmerådet kan dispensere fra krav om tid og sted for valget og er klageinstans ved klager over menighetsrådsvalget.

Bispedømmerådet vil også ha noen funksjoner i medhold av forskriften om økonomiforvaltning i sokn i Den norske kirke, blant annet for å vurdere tiltak dersom revisor ikke avgir positiv uttalelse om godkjenning av regnskapet til kirkelig fellesråd.

I dag har bispedømmerådet også en del arbeidsgiveroppgaver som følger av personalreglement for Den norske kirke, inkludert tilsetting av proster og menighetsprester. Arbeidsgruppen legger likevel til grunn at i og med at i hvert fall de fleste arbeidsgiverfunksjoner bispedømmerådet har, vil bli overtatt av et nytt fellesorgan, vil bispedømmerådets oppgaver bli noe endret fra dagens situasjon.

Hvilke oppgaver bispedømmerådet skal ha i en fremtidig ordning vil ha betydning for hvordan bispedømmerådet bør sammensettes og velges/oppnevnes.

Samtidig har bispedømmerådet en rekke oppgaver som følger av at bispedømmerådet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet. Det gjelder blant annet faglig oppfølging av kirkelig tilsatte, oppfølging av planer Kirkemøtet vedtar og tilrettelegging for at de planer Kirkemøtet vedtar, kan gjennomføres i menighetene. Det gjelder blant annet trosopplæringsplan og diakoniplan. Bispedømmerådet tilrettelegger også for faglige kurs og samlinger knyttet til liturgi, kirkemusikk, misjon m.m.

Arbeidsgruppen viser for øvrig til at biskopens oppgaver er behandlet av arbeidsgruppe 2.

6.3.2 ALTERNATIV 1: VIDEREFØRING AV SAMMENHENG MELLOM BISPEDØMMERÅD OG KIRKEMØTET

Et alternativ vil være å videreføre dagens ordning hvor bispedømmerådene medlemmer til sammen utgjør Kirkemøtet (med unntak av lederen av Samisk kirkeråd). Bispedømmerådets sammensetning vil da følge ut fra den sammensetningen som foreslås i kapittel 7.4. Det vises til drøftingen der. Det innebærer i praksis at bispedømmerådet vil bestå av biskopen, 4–11 folkevalgte medlemmer (avhengig av modell som velges), prest eller vigslet medlem, samt døvekirkelig og samisk representasjon. For Oslo bispedømmeråds del vil det innebære at bispedømmerådet maksimalt vil bestå av biskopen, ti folkevalgte medlemmer, prest/vigslet medlem og døvemenighetenes representant, totalt 13 medlemmer, Borg bispedømmeråd vil bestå av maksimalt 13 medlemmer, og Bjørgvin bispedømmeråd vil bestå av tolv medlemmer. I motsatt ende av skalaen vil bispedømmerådet i Møre kunne bestå minimum av fem medlemmer (biskop pluss fire medlemmer). Hvis det settes et minimumstall på seks vil det kunne bestå av sju-åtte medlemmer, avhengig av om ordningen med prest eller vigslet medlem blir videreført/innført eller ikke. Se avsnitt 7.4.3 og 7.4.4.

Størrelsen på bispedømmerådet vil kunne ha noe å si for hvor effektivt organet vil være. Det antas at en størrelse på sju til 13 medlemmer vil kunne sikre et funksjonelt organ. Det vises i den sammenheng til at bispedømmerådet frem til 2010 bestod av sju medlemmer, og at det ikke er spesielt stor forskjell på elleve medlemmer, det de største bispedømmerådene er i dag, og 13 medlemmer. I den sammenheng vises det også til at Kirkerådet frem til 2020 bestod av 15 medlemmer.

Det er også mulig å tenke seg at bare noen av medlemmene av bispedømmerådet er medlemmer av Kirkemøtet. Hvis det bare er fire folkevalgte mandater fra Møre bispedømme i Kirkemøtet, kan det fastsettes for eksempel at 1., 2. og 3. varamedlem til Kirkemøtet fra Møre vil være faste medlemmer i Møre bispedømmeråd (ved flertallsvalg). Ved forholdstallsvalg ville det innebære at de

nomineringsgruppene som ville få de neste tre mandatene i mandatfordelingen ved valgoppgjøret i det aktuelle bispedømmet, ville være faste medlemmer i Møre bispedømmeråd.

Et argument for fortsatt sammenkobling vil være at den informasjonen og de beslutningene som bispedømmerådsmedlemmene får gjennom deltakelse på Kirkemøtet, kan benyttes i styringen av bispedømmet, og motsatt. Ved at kirkemøtemedlemmene også er medlemmer av et bispedømmeråd, har disse medlemmene samtidig en forankring i et annet kirkelig organ, slik deltakelsen i det kirkelige demokratiet ikke bare er begrenset til en uke i året. Hvis det er ønskelig at bispedømmerådet skal velges direkte, vil en gjennomgående representasjon innebære en forenkling, ved at det kun gjennomføres ett direkte valg på Kirkemøtet og bispedømmerådet, i stedet for separate bispedømmerådsvalg og kirkemøtevalg.

6.3.3 ALTERNATIV 2: FRIKOBLING MELLOM BISPEDØMMERÅD OG KIRKEMØTET

Hvis medlemmene av bispedømmerådene ikke lenger skal utgjøre Kirkemøtet, vil man i større grad kunne tenke fritt om bispedømmerådets sammensetning. Selv dersom det gjøres endringer i sammensetningen av Kirkemøtet, blant annet med en differensiering av antall medlemmer i Kirkemøtet avhengig av hvor mange medlemmer som er bosatt i bispedømmet, vil bispedømmerådenes sammensetning kunne være lik over hele landet.

Det vil være naturlig å videreføre ordningen med at biskopen er medlem av bispedømmerådet, da både biskopen og bispedømmerådet ofte vil ha sammenfallende interesser i å vekke og nære det kristelige liv i bispedømmet. Deres ansvarsoppgaver har vært, og vil sannsynligvis fortsette å være, i stor grad komplementære.

Det kan være aktuelt å vurdere om prestene og eventuelle andre kirkelig tilsatte bør være medlemmer av bispedømmerådet.

En mulighet er at bispedømmerådet består av et medlem fra hvert prostifellesråd i bispedømmet, i tillegg til biskopen og eventuelle andre særskilte representanter.

6.4 BISPEDØMMERÅDET – VALGORDNING

Valgordningen for bispedømmerådet vil kunne være forskjellig avhengig av hvordan sammenhengen mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet vil være. Hvis ordningen med gjennomgående representasjon hvor medlemmene av bispedømmerådene også er medlemmer av Kirkemøtet blir videreført, vil valget av bispedømmerådet og Kirkemøtet kunne videreføres som ett direkte valg til både bispedømmeråd og Kirkemøtet, slik situasjonen er i dag.

6.4.1 VALGORDNING DER KIRKEMØTEMEDLEMMENE FRA HVERT BISPEDØMME UTGJØR BISPEDØMMERÅDET

Hvis ordningen hvor bispedømmerådsmedlemmene samtidig er kirkemøtemedlemmer videreføres, vil det være naturlig at det gjennomføres ett valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, slik det gjøres i

dag. En slik ordning vil sikre en sammenheng mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet, men det vil ikke sikre en sammenheng mellom bispedømmerådet og andre organer i kirken.

Kommunikasjonsmessig er det vanskelig å kommunisere at det er ett valg på bispedømmeråd og Kirkemøtet, og mange omtaler valget av forenklingshensyn som et bispedømmerådvalg, hvorpå bispedømmerådene utgjør Kirkemøtet (dvs. 115 av 116 medlemmer). Bakkevig 2-utvalget foreslo at valget på bispedømmeråd og Kirkemøtet burde endres til å omtales som valg av Kirkemøtet, med bispedømmet som valgkrets, hvorpå bispedømmerådet utgjøres av kirkemøtemedlemmene fra hvert bispedømme. Dette fordi det ville synliggjøre valgets betydning, og gjøre det enklere å skape oppmerksomhet omkring et valg som handler om styringen av kirken som helhet.⁸ Om man faller ned på at det fortsatt skal være en sammenheng mellom bispedømmerådsmedlemmene og kirkemøtemedlemmene, kan det likevel vurderes om en skal tydeliggjøre kommunikasjonsmessig at det er et kirkemøtevalg, hvorpå kirkemøtemedlemmene fra hvert bispedømme utgjør bispedømmerådet.

De nærmere vurderingene av valgordning ved et slikt valg er drøftet i avsnitt 7.5, særlig i 7.5.1.

6.4.2 VALGORDNING DER BISPEDØMMERÅDSMEDLEMMENE IKKE SAMTIDIG ER KIRKEMØTEMEDLEMMER

Spørsmålet må ses i sammenheng med hva slags oppgaver bispedømmerådet skal ha. Hvis bispedømmerådets oppgaver blir begrenset sammenlignet med dagens oppgaver, slik at bispedømmerådet i mindre grad får et ansvar for kirkepolitiske oppgaver, er det ikke gitt at det vil være nødvendig at bispedømmerådet velges gjennom direkte valg.

Om bispedømmerådet ikke lenger skal velges direkte, er det et spørsmål om det bør velges indirekte eller eventuelt oppnevnes av biskopen. Sistnevnte vil kun være aktuelt hvis bispedømmerådets rolle og mandat endres fra å være et kirkepolitisk organ til å bli et fagråd knyttet til biskopen. Hvis rådet også skal bestå av prest og/eller annen kirkelig ansatt, kan disse enten velges av sine respektive yrkesgrupper eller av kirkemedlemmene.

Dersom bispedømmerådene ikke skal utgjøre Kirkemøtet, kan bispedømmerådets medlemmer velges eller oppnevnes på ulikt vis:

1. Bispedømmerådet velges i et direkte valg.
2. Bispedømmerådet velges indirekte av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmene.
3. Bispedømmerådet velges indirekte av prostifellesrådene i bispedømmet, slik at det er ett prostifellesrådsmedlem fra hvert prostiråd i bispedømmerådet.
4. Bispedømmerådet oppnevnes av biskopen.
5. Bispedømmerådet oppnevnes av Kirkemøtet.

⁸ *Styrket demokrati i Den norske kirke* (2008) side 43.

6.4.2.1 BISPEDØMMERÅDET VELGES I ET DIREKTE VALG

Uavhengig av om sammenhengen mellom bispedømmerådsmedlemmene og kirkemøtemedlemmene videreføres eller ikke, vil direkte valg til bispedømmerådet være et alternativ. Direkte valg har kirkemedlemmet (velgeren) i fokus ved at det gir det enkelte kirkemedlem innflytelse på hvem som skal styre kirken.

Arbeidsgruppen er opptatt av at velgerne ikke bør stilles overfor altfor mange direkte valg, for å unngå at valget blir for komplisert. Videre vil ytterligere et direkte valg medføre at gjennomføringen av valget kompliseres, blant annet ved at et valg til må telles opp, noe som vil medføre en større belastning på valgfunksjonærer. Det kan tale for at bispedømmerådet ikke lenger bør velges direkte, dersom sammenhengen mellom bispedømmerådsmedlemmene og kirkemøtemedlemmene frikobles. På den annen side trenger det ikke bli altfor komplisert for velgerne hvis det er de samme nomineringsgruppene som stiller lister ved bispedømmerådsvalg som ved kirkemøtevalget.

Arbeidsgruppen har omtalt direkte valg flere andre steder i rapporten. Det vises i den forbindelse til kapittel 5.4.2.2.1, 7.5.1.1, 7.5.1.2 og 7.5.1.3.3.

6.4.2.2 BISPEDØMMERÅDET VELGES INDIREKTE AV MENIGHETSRÅDSMEDLEMMENE I BISPEDØMMET

Et alternativ til en gjennomføring av et direkte valg til bispedømmet, vil kunne være å gå tilbake til ordningen som gjaldt ved valg av bispedømmeråd før 2009, dvs. en ordning hvor menighetsrådsmedlemmene i et menighetsrådsmøte foretar et indirekte valg til bispedømmerådet. Et slikt alternativ vil kunne bidra til en større sammenheng mellom bispedømmerådet og menighetsrådene i bispedømmet, ved at det er menighetsrådsmedlemmene som utgjør valgkollegiet og som dermed kan holde bispedømmerådsmedlemmene ansvarlige gjennom valg.

Et slikt alternativ vil i større grad være aktuelt hvis bispedømmerådet i begrenset grad har oppgaver igjen, men primært skal jobbe for å vekke og nære det kirkelige liv i menighetene i bispedømmet og oppfordre til samarbeid menighetene imellom.

Antall menighetsrådsmedlemmer i bispedømmene varierer fra ca. 400 i Nord-Hålogaland bispedømme til ca. 1150 i Bjørgvin bispedømme. Det er videre et moment at menighetsrådene har forskjellig størrelse – antallet menighetsrådsmedlemmer i de enkelte menighetsråd korresponderer ikke nødvendigvis med antallet kirkemedlemmer i soknet.

Arbeidsgruppen har beskrevet fordeler og ulemper med indirekte valg i andre deler av rapporten. Det vises derfor til diskusjonen om fordeler og ulemper med indirekte valg i avsnitt 5.4.2.2.2 og 7.5.1.3.

6.4.2.3 BISPEDØMMERÅDET VELGES INDIREKTE AV PROSTIFELLESRÅDSMEDLEMMENE I BISPEDØMMET

I dette alternativet blir bispedømmerådet valgt indirekte av og blant prostifellesrådsmedlemmene, slik at det er et prostifellesrådsmedlem fra hvert prosti i bispedømmerådet. Det betyr altså at det enkelte prostifellesråd må velge ett av sine medlemmer til bispedømmerådet.

Et slik alternativ vil bidra til sammenheng mellom prostifellesrådene og bispedømmerådene. Det betyr også at medlemmene av bispedømmerådet samtidig vil være medlem av menighetsråd og prostifellesråd.

Hvis prostifellesrådet velges indirekte, vil en slik modell innebære at et direktevalgt kirkelig organ (menighetsrådet) gjennom indirekte valg velger et prostifellesråd, som gjennom indirekte valg igjen velger bispedømmerådet. Det innebærer at en slik ordning kan sies å svekke sammenhengen og påvirkningsmuligheten mellom soknet *ved dets medlemmer* og bispedømmerådet. Samtidig vil det kunne styrke sammenhengen mellom soknet ved menighetsråd og prostifellesråd og bispedømmerådet.

Arbeidsgruppen har beskrevet fordeler og ulemper med indirekte valg i andre deler av rapporten. Det vises derfor til diskusjonen om fordeler og ulemper med indirekte valg i avsnitt 5.4.2.2.2 og 7.5.1.3.

6.4.2.4 BISPEDØMMERÅDET OPPNEVNES AV BISKOPEN

I dette alternativet blir bispedømmerådet videreført som et fagråd for biskopen, hvor biskopen oppnevner medlemmene av rådet på bakgrunn av fagkompetanse. Rådet vil for eksempel kunne gi biskopen råd på spørsmål om liturgi, gudstjenesteordninger, misjon, diakoni, kirkemusikk og kirkelig undervisning. Et slikt alternativ viderefører bispedømmerådet, men det vil ikke lenger være et demokratisk organ.

6.4.2.5 BISPEDØMMERÅDET OPPNEVNES AV KIRKEMØTET

Et alternativ til at det gjennomføres et direkte eller indirekte valg til bispedømmerådet, er at Kirkemøtet oppnevner medlemmer til de enkelte bispedømmeråd. Dette kan bidra til en fortsatt sammenheng mellom Kirkemøtet og bispedømmerådet, hvor bispedømmerådene henter sitt mandat ovenfra fra Kirkemøtet. Det blir en indirekte valgordning, med utgangspunkt i det folkevalgte Kirkemøtet.

6.4.2.6 REPRESENTASJON AV PRESTER, VIGSLEDE OG/ELLER ANDRE KIRKELIG TILSATTE - VALGORDNING

Avhengig av oppgaver, vil det også være aktuelt å vurdere om prester, vigslede og/eller andre kirkelig tilsatte skal ha representasjon i bispedømmerådet. Disse kan enten velges av sine respektive

yrkesgrupper, eller gjennom direkte valg. Det vil være avhengig av en nærmere avklaring av rådets oppgaver.

6.5 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Arbeidsgruppen viser til at mandatet slår fast at «bispedømmeråd skal bestå». Innenfor dette mandatet har arbeidsgruppen vurdert sammensetning og alternative valgordninger til bispedømmerådet. Arbeidsgruppen opplever at det er et dilemma at det ikke uten videre er kjent hva slags oppgaver og mandat bispedømmerådet skal ha i den nye kirkelige organiseringen. Hva slags oppgaver og mandat bispedømmerådet skal ha, vil kunne ha betydning for hvorvidt det bør gjennomføres et direkte valg, et indirekte valg eller en oppnevning til bispedømmerådet. Jo flere oppgaver bispedømmerådet skal ha, jo viktigere er det at bispedømmerådet er et valgt organ. Det kan også være hensiktsmessig å tydeliggjøre hvordan og på hvilke måter bispedømmerådet opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke.

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør være en sammenheng mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet, slik det er i dag. Det er ikke påkrevd med en slik kobling mellom dem, og noen av arbeidsgruppens medlemmer mener at det ikke bør være en slik sammenheng. Andre mener at koblingen bør videreføres. Et prinsipielt argument for at det bør være en kobling, er at begge organene opptrer på vegne av rettssubjektet Den norske kirke, men koblingen har også praktiske sider: Ved at det er en sammenheng mellom dem, kan det gjennomføres ett direkte valg på begge organene, i stedet for to. Om det fortsatt skal være en sammenheng, kan det være hensiktsmessig å slå fast at det er et valg av Kirkemøtet, og at kirkemøtemedlemmene fra det enkelte bispedømme utgjør bispedømmerådet.

Arbeidsgruppen har derfor tegnet ut noen alternative muligheter for hvordan rådet kan sammensettes og hvordan det kan velges eller oppnevnes. Hvis bispedømmerådet får oppgaver som tilsier at det fortsatt bør velges direkte, kan det være hensiktsmessig å slå fast at kirkemøtemedlemmene fra det enkelte bispedømme utgjør bispedømmerådet, for å unngå at det gjennomføres flere valg enn nødvendig. Selv om det i Svenska kyrkan gjennomføres tre direkte valg, viser arbeidsgruppen til at innspillsmøtene har gitt tilbakemelding om at det ikke bør være flere direkte valg enn det er i dag. Arbeidsgruppen deler den vurderingen. Hvis det derimot blir få oppgaver igjen til bispedømmerådet, kan det være mer aktuelt å velge dem indirekte eller oppnevne dem på annet vis.

7. KIRKEMØTET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

7.1 INNLEDNING

Kirkemøtet er Den norske kirkes øverste besluttsende og representative organ. Kirkemøtet skal ha sin oppmerksomhet henvendt på saker av felles kirkelig karakter og ellers på alt som kan gjøres for å vekke og nære det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet innen Den norske kirke. Kirkemøtet fastsetter kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker, gir nærmere bestemmelser om kirkens organisering, kirkelig inndeling og kirkelige organer og om valg til disse organene og fordeler statens tilskudd til prestatjenesten og kirkens virksomhet nasjonalt og regionalt. Kirkemøtets myndighet er samtidig avgrenset ved at det kan ikke treffe vedtak eller gi instruks i enkeltsaker som soknets organer skal avgjøre.

7.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING

7.2.1 KIRKEMØTET 1984-1997 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Da Kirkemøtet ble opprettet i 1984 bestod Kirkemøtet av medlemmene av bispedømmerådene og de medlemmer av Kirkerådet som var valgt utenom bispedømmerådene, jf. kirkeordningsloven § 54. Det innebar at Kirkemøtet bestod av 80 medlemmer; elleve biskoper, elleve prester, elleve leke kirkelige tilsatte og 44 leke medlemmer, i tillegg til de medlemmene av Kirkerådet som var valgt utenom bispedømmerådene (tre medlemmer).

Samtidig med opprettelsen av Kirkemøtet, ble det også opprettet bispedømmemøter i hvert bispedømme. Bispedømmemøtet bestod av bispedømmerådets medlemmer, et lekt menighetsrådsmedlem som ikke var kirkelig tilsatt fra hvert sokn innen bispedømmet, to prester fra hvert prosti innen bispedømmet, en lek kirkelig tilsatt fra hvert prosti innen bispedømmet og prostene i bispedømmet, jf. kirkeordningsloven § 50. Prestene ble valgt av prestene i vedkommende bispedømme, de leke kirkelige tilsatte ble valgt av de leke kirkelige tilsatte i bispedømmet, mens de leke medlemmene ble valgt av de leke medlemmene av bispedømmemøtet, jf. kirkeordningsloven § 39. Valget ble gjennomført som flertallsvalg. Prestene og de leke kirkelige tilsatte avga stemmer på to kandidater hver, mens de leke medlemmene av bispedømmemøtet avga stemmer på fire kandidater hver.

7.2.2 KIRKEMØTET 1997-2009 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

Kirkeloven av 1996 slo fast at Kirkemøtet bestod av medlemmene av bispedømmerådene og fem medlemmer valgt utenom bispedømmerådene. Det innebar at Kirkemøtet bestod av elleve biskoper, elleve prester, elleve leke kirkelige tilsatte, 44 leke medlemmer, og tre samiske representanter, en fra hvert av de tre nordligste bispedømmerådene, i tillegg til de fem medlemmene som ble valgt av Kirkemøtet. Fra 1. juni 2006 ble det også vedtatt at Oslo bispedømmeråd og dermed Kirkemøtet ble utvidet med en representant fra døvemenighetene.

Ordningen med at prestene og de leke kirkelig tilsatte ble valgt av henholdsvis prestene og de leke kirkelig tilsatte i bispedømmene ble videreført. De leke medlemmene ble valgt av de leke menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet ved flertallsvalg. Avstemningen skjedde gjennom skriftlig avstemning i menighetsrådsmøter. Tilsvarende ble døvemenighetenes representant valgt av de leke medlemmene av Døves menighetsråd. De samiske representantene ble valgt av elektor (valgmenn) som var oppnevnt av Samisk kirkeråd.

7.2.3 KIRKEMØTET ETTER KIRKEVALGENE I 2009 OG 2011 – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

I forbindelse med behandlingen av en sak om det fremtidige forholdet mellom stat og kirke i 2006, vedtok Kirkemøtet i 2006 en uttalelse hvor det uttalte at «Kirkemøtet legger stor vekt på at demokratiet i kirken må utvikles videre, med tiltak som kan utløse større deltakelse og engasjement» (sak KM 08/06). Samtidig gikk Kirkemøtet inn for en:

«utredning av og forsøk med en kombinasjonen av direkte og indirekte valg, i en samlet vurdering av valgordninger til bispedømmeråd og til Kirkemøtet. Ved direkte valg styrkes mulighetene for enkeltmedlemmers innflytelse i kirken. Samtidig må nominasjons- og valgordninger til mellomenhet(er) og Kirkemøtet sikre soknene nødvendig representasjon» (sak KM 08/06, Kirkemøtets protokoll 2006, side 109).

Kultur- og kirke departementet oppnevnte i samarbeid med Kirkerådet 13. februar 2008 en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å foreslå tiltak som kunne styrke demokratiet i Den norske kirke (Bakkevigutvalget 2). 10. april 2008 inngikk de politiske partiene på Stortinget en politisk avtale om det fremtidige forholdet mellom stat og kirke, hvor det inngikk at det «I samarbeid med Den norske kirke skal (...) gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene.» Demokratireformen skulde ta utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* ble avgitt til Kultur- og kirke departementet 13. mai 2008 og inneholdt flere forslag til tiltak. Kirkeloven ble endret på en måte som åpnet opp for forsøk med en endret sammensetning av Kirkemøtet og forsøk med valg. Kirkemøtet 2008 fastsatte deretter særskilte regler for de kirkelige valg i 2009.

Forsøkene innebar en endring av Kirkemøtets sammensetning ved at de leke medlemmene ble utvidet fra 44 til 77 medlemmer, og ved at ordningen med fem medlemmer av Kirkemøtet valgt på fritt grunnlag (utenom bispedømmerådene) ble opphevet, da arbeidsgruppen og Kirkemøtet mente at valgordningen til kirkelige organer ikke bør være slik at organene supplerer seg selv. Det ble likevel gjort ett unntak; lederen av Samisk kirkeråd ble fortsatt valgt som medlem av Kirkemøtet på denne kvoten.

Forsøkene innebar at valget av leke medlemmer til bispedømmerådet og Kirkemøtet ble gjennomført som preferansevalg med en ikke-prioritert alfabetisk liste hvor velgeren måtte gi minst en preferanse for hvilken eller hvilke kandidater velgeren ønsket å støtte. En ordning med preferansevalg lar velgeren gi uttrykk for hvem de primært ønsker å velge, hvem de sekundært vil velge, osv. Hvis den kandidaten velgeren har støttet ikke blir valgt, blir stemmen ikke bortkastet, men overført til den

velgeren sekundært ønsket å velge. Ordningen reduserte nominasjonskomiteens innflytelse og la større innflytelse over til velgerne. Ordningen legger til rette for at mindretall kan bli representert på en god måte. Samtidig medførte ordningen at velgerne måtte ta et valg og gi uttrykk for i hvert fall en preferanse, da en urettet liste ville bli forkastet. Forsøkene med gjennomføring av preferansevalg i 2009 og 2011 viste at det var vanskelig for velgerne å forstå valgordningen da over 9 prosent av stemmesedlene ble forkastet. Kirkemøtet gikk derfor bort fra ordningen.

7.2.4 KIRKEMØTET ETTER KIRKEVALGENE I 2015 OG 2019 - VALGORDNING

Den sammensetningen i Kirkemøtet som ble prøvd ut i perioden 2010–2013 ble videreført som en fast ordning ved lovendringer fra 2014. Sammensetningen har ikke endret seg siden dette.

Kirkemøtet fastsatte i 2014 at valget av leke medlemmer til bispedømmerrådet og Kirkemøtet skulle gjennomføres enten som et flertallsvalg med en valgliste utarbeidet av en nominasjonskomité, eller forholdstallsvalg med nominasjonskomiteens liste og andre valglister, avhengig av hvor mange lister som ble fremmet. I 2015 var det forholdstallsvalg med to valglister i ni av elleve bispedømmer, som følge av at Åpen folkekirke stilte liste i disse bispedømmene. I to bispedømmer ble det gjennomført flertallsvalg.

I forkant av kirkevalget i 2019 ble det gjort noen endringer i valgordningen med sikte på i større grad å likebehandle alle lister, enten de ble fremmet fra nominasjonskomiteen eller andre grupper, med tanke på samme frister m.m. Valgordningen hvor valget kunne bli avholdt som flertalls- eller forholdstallsvalg, var imidlertid i hovedsak den samme som i 2015. Det ble i 2019 avholdt forholdstallsvalg i alle bispedømmer; i ni bispedømmer var det tre lister og i to bispedømmer var det to lister.

7.3 GJELDENE RETT ETTER KIRKEORDNINGEN 30. MARS 2019

7.3.1 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING

Etter kirkeordningen 30. mars 2019 består Kirkemøtet av «preses i Bispemøtet, medlemmene av bispedømmerrådene og lederen av Samisk kirkeråd valgt etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet», jf. § 27. Det innebærer at Kirkemøtet består av tolv biskoper, elleve prester, elleve leke kirkelig tilsatte, 77 leke medlemmer, tre samiske representanter, en fra hvert av de tre nordligste bispedømmerrådene, lederen av Samisk kirkeråd og en representant for døvemenighetene.

7.3.2 KIRKEMØTETS VALGORDNING – VALGET I 2023

Arbeidsgruppen har blitt orientert om Kirkerådets utredningsarbeid om endringer av kirkevalgreglene til kirkevalget i 2023. Det er lagt opp til at noen prinsipielle spørsmål vil kunne avklares på Kirkemøtet i 2021, mens konkrete endringer i kirkevalgreglene blir vedtatt i 2022. I den forbindelse vil Kirkemøtets nåværende sammensetning legges til grunn. Det antas at valgordningen med flertalls- eller forholdstallsvalg ved valg av leke medlemmer vil videreføres, men at det vil være et spørsmål om det skal videreføres en ordning med en valgliste fra en nominasjonskomité, og i så

fall hva slags rolle den skal ha. Det utredes også om det er mulig å legge til rette for at det kan gjennomføres et elektronisk forhåndsvalg, i tillegg til de fysiske valgtingene på valgdagen.

7.4 KIRKEMØTETS SAMMENSETNING

7.4.1 INNLEDNING OM KIRKEMØTETS KIRKELIGE REPRESENTATIVITET

Den norske kirke kan sies å balansere synodale, episkopale og kongregasjonale dimensjoner i sin kirkeordning. At Den norske kirke har en synodal dimensjon, viser til at kirken har bygd opp en synodal struktur hvor myndighet er lagt til råd og møter som bygger på demokratiske valg. At Den norske kirke har en episkopal dimensjon viser til at biskopene, hver for seg og samlet som Bispemøtet, har et særlig ansvar for å bevare enheten og samholdet i kirken, ikke minst å verne om kirkens enhet i tro og bekjennelse. Når en sier at Den norske kirke har en kongregasjonal dimensjon, kommer dette til uttrykk ved at soknet har et lokalt selvstyre.

Som Den norske kirkes øverste representative og besluttede organ, er Kirkemøtet et særlig uttrykk for Den norske kirkes synodale dimensjon. Kirkemøtet har blant annet ansvar for å treffe beslutninger som gjelder for hele trossamfunnet, noe som tilsier at Kirkemøtets sammensetning bør avspeile bredden i kirken.

Som pekt på i avsnittet om *Embete og råd*, har Kirkemøtet tidligere lagt vekt på at:

«Ordnings- og styringsmandatet er et felles ansvar for hele kirken. Dette mandat har sin basis i det allmenne prestedømme og i den offentlige tjeneste med ord og sakrament. Kirkens ledelse fremstår i et samvirke mellom dem som representerer menighetens leke medlemmer og dem som har fått seg overdratt det kirkelige embete. Det er menighetens valg av sine ansvarlige ledere i rådsorganene, og kirkens kall og oppdrag til embetsbærerne, som uttrykker at hele kirken bærer ansvar for kirkestyret og kirkens ordninger» (sak KM 05/84).

Dette har fått sitt uttrykk i et prinsipp om at de kirkelige styringsorganer skal ha en *kirkelig representativitet*, ved at de er sammensatt slik at de er uttrykk for den kompetanse som lekfolk, tilsatte, prester og biskoper *til sammen* representerer. Utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* la vekt på at disse kategorier hver for seg skal tilføre styringsorganene den kompetanse som gir organet dets nødvendige kirkelige legitimitet.

Arbeidsgruppen har som utgangspunkt at Kirkemøtet skal velges ved direkte valg, der alle kirkemedlemmer har stemmerett fra de er 15 år. Ideelt sett bør det da være slik at alle stemmer teller like mye, uavhengig av alder, bosted eller kjønn. Videre bør det være slik at det står like mange velgere bak hvert kirkemøtemedlem.

Dette idealet blir utfordret av flere hensyn, blant annet:

- Bør distrikter med avstand til sentrum og lav befolkningstetthet få flere kirkemøtemedlemmer enn sentrale distrikter med høy befolkningstetthet?
- Bør ungdom sikres enn viss særskilt representasjon?

- Skal de ansatte i kirken være representert på Kirkemøtet?
- Bør samene ha egen representasjon?
- Bør Døvekirken ha egen representasjon?
- Bør man ta hensyn til områder der det er mange kirkebrukere som ikke er medlemmer?

Arbeidsgruppen har merket seg at det er en stor andel medlemmer innvalgt i Kirkemøtet som enten er offentlige ansatte, ansatte innen undervisning og forskning, studenter eller pensjonister.⁹ Dette er en utfordring som arbeidsgruppen har drøftet, men det er ikke gitt at endringer i valgordningen vil kunne endre denne fordelingen.

Arbeidsgruppen har i det følgende drøftet disse forholdene. Arbeidsgruppen legger til grunn at antallet medlemmer i Kirkemøtet ikke bør økes i særlig grad, men bør forbli på rundt 116 medlemmer. Samtidig mener arbeidsgruppen at Kirkemøtet bør bestå av et oddetall medlemmer, for å sikre at organet – når det er fulltallig – ikke havner i en situasjon hvor det kan oppstå vedvarende stemmelikhet. En bør unngå en situasjon hvor det blir nødvendig at Kirkerådets leder bruker sin avgjørende stemme etter Kirkemøtets forretningsorden § 7-5 fjerde ledd.¹⁰ Siden den avgjørende stemmen ikke gjelder ved valg, bør en også unngå å komme i en situasjon hvor det blir stemmelikhet ved valget av Kirkerådets leder, slik at lederen blir valgt ved loddrekning.¹¹

7.4.2 SAMMENHENGEN MELLOM BISPEDØMMERÅDENE OG KIRKEMØTET

Etter kirkeordningen består Kirkemøtet av preses i Bispemøtet, bispedømmerådenes medlemmer og lederen av Samisk kirkeråd. Arbeidsgruppen har vurdert om denne ordningen bør videreføres, eller om det kan være aktuelt å frikoble sammenhengen mellom bispedømmerådet og Kirkemøtet, slik at det ikke lenger er gjennomgående representasjon mellom bispedømmerådene og Kirkemøtet. Drøftingen av sammenhengen mellom bispedømmerådene og Kirkemøtet er foretatt i avsnitt 6.3.

7.4.3 REPRESENTASJON AV FOLKEVALGTE I KIRKEMØTET

Etter gjeldende ordning omtales de som ikke har stemmerett som prest eller som lek kirkelig tilsatt, som leke. Bakkevig 3-utvalget mente at «en terminologi som kan assosieres med lærd/ulærd eller åndelig/ikke-åndelig neppe (...) [er] relevant» lenger i vår tid. De foreslo å anvende begrepet «medlem» i stedet for «lek medlem». Arbeidsgruppen mener at betegnelsen «leke» bør utgå og erstattes av begrepet folkevalgte medlemmer, for å understreke at disse medlemmene er valgt av kirkemedlemmene i folkekirken.

⁹ Dette går bl.a. frem i KIFO-rapporten som evaluerte kirkevalget i 2011, se Schmidt (2011), *Kirkevalget 2011. Evaluering*, Oslo: KIFO side 56–57.

¹⁰ Ved stemmelikhet i andre saker enn valg er Kirkerådets leders stemme avgjørende. Møter Kirkerådets leder uten stemmerett, er stemmen til Bispemøtets preses avgjørende.

¹¹ Etter dagens regler for valg av Kirkerådet § 4–1 er følgende fastsatt om stemmelikhet «Ved stemmelikhet gjøres det omvalg mellom kandidatene som har fått like mange stemmer. Ved fortsatt stemmelikhet treffes avgjørelsen ved loddrekning.»

Tabell 7.4.1 Andel folkevalgte («leke») medlemmer og andre medlemmer av Kirkemøtet 1984–d.d.

| Kirkemøtets sammensetning | Andel folkevalgte («leke»)¹² | Andel andre medlemmer | Antall medlemmer av Kirkemøtet totalt |
|---------------------------|------------------------------|-----------------------|---------------------------------------|
| Perioden 1984–1997 | 55,0 % (44) | 45 % (36) | 80 |
| Perioden 1997–2009 | 51,2 % (44) | 48,8 % (42) | 86 |
| Perioden 2010–d.d. | 66,4 % (77) | 33,6 % (39) | 116¹³ |

Arbeidsgruppen legger til grunn at kirkemedlemmene fortsatt skal velge minst 77 folkevalgte medlemmer til Kirkemøtet. Dette bidrar til å sikre Kirkemøtets demokratiske legitimitet.

7.4.3.1 FORDELING AV MANDATER PER VALGKRETS

Arbeidsgruppen har vurdert om antallet medlemmer valgt per valgkrets bør være likt, som i dag, eller om det i større grad bør differensieres ut fra antallet medlemmer i de enkelte valgkretsene.

Veneziakommisjonen,¹⁴ som har utarbeidet en veileder om god valgpraksis for offentlige valg, har slått fast at mandater må bli jevnt fordelt mellom valgdistrikter. Veilederen understreker at fordelingen av mandater på de ulike distriktene må følge klare og objektive kriterier som folketall, statsborgere eller stemmeberettigede, og det kan i tillegg tas geografiske hensyn, hensyn til administrativ inndeling og i spesielle tilfeller også hensyn til historisk inndeling. Veneziakommisjonen anbefaler også at valgdistriktene bør sammenfalle med administrative grenser. Se NOU 2020: 6 side 71–72. Selv om denne veilederen primært er rettet mot offentlige valg, legger arbeidsgruppen til grunn at dette er et uttrykk for god valgpraksis og gode demokratiske ordninger som også vil være nyttige å ha med når en vurderer fordeling av mandater per valgkrets ved valg til Kirkemøtet.

7.4.3.1.1 FORDELING AV MANDATER PER BISPEDØMME DER BISPEDØMMET ER VALGKRETS

Tabell 7.4.2 viser en oversikt over antall medlemmer, antall stemmeberettigede og antall medlemmer per mandat og antall stemmeberettigede per mandat, fordelt på valgkretser.

¹² Dette gjelder kun de leke valgte av menighetsrådet/kirkemedlemmene, ikke lek valgt på fritt grunnlag, døvemenighetenes representant (som må være lek) e.l.

¹³ Opprettelsen av det tolvte bispeembetet som preses i Bispemøtet skjedde først fra 2011, hvilket innebar at Kirkemøtet i 2010 og 2011 kun bestod av 115 medlemmer, og ble utvidet til 116 medlemmer fra biskop Helga Haugland Byfuglien tiltrådte som preses i fast stilling. For enkelthets skyld benyttes 116 medlemmer fra og med 2010.

¹⁴ Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning, også kalt «Veneziakommisjonen», er en ekspertgruppe under Europarådet. Kommisjonen gir juridisk bistand til både medlems- og observatørland i kommisjonen i konstitusjonelle spørsmål, demokratispørsmål og valgspørsmål. Kommisjonen består av høyt kvalifiserte jurister fra de 61 medlemslandene.

Tabell 7.4.2. Antall medlemmer og stemmeberettigede, totalt og per mandat. Mandatfordeling per bispedømme basert på likt antall medlemmer og stemmeberettigede per mandat.

| Bispedømme | Antall medlemmer (2020) | Antall stemmeberettigede (2019) | Antall medlemmer per mandat | Antall stemmeberettigede per mandat | Lik repr. basert på antall medlemmer | Lik repr. basert på antall stemmeberettigede |
|-------------------|-------------------------|---------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Oslo | 438 064 | 387 489 | 62 581 | 55 356 | 9,51 (10) | 9,74 (10) |
| Borg | 466 716 | 404 923 | 66 674 | 57 846 | 10,13 (10) | 10,18 (10) |
| Hamar | 297 688 | 261 634 | 42 527 | 37 376 | 6,46 (6) | 6,57 (7) |
| Tunsberg | 331 011 | 289 347 | 47 287 | 41 335 | 7,18 (7) | 7,27 (7) |
| Agder og Telemark | 316 283 | 272 358 | 45 183 | 38 908 | 6,86 (7) | 6,84 (7) |
| Stavanger | 323 127 | 268 811 | 46 161 | 38 402 | 7,01 (7) | 6,76 (7) |
| Bjørgvin | 457 629 | 389 878 | 65 376 | 55 697 | 9,93 (10) | 9,80 (10) |
| Møre | 203 822 | 173 652 | 29 117 | 24 807 | 4,42 (4) | 4,36 (4) |
| Nidaros | 345 110 | 295 521 | 49 301 | 42 217 | 7,49 (8) ¹⁵ | 7,43 (7) |
| Sør-Hålogaland | 186 666 | 162 642 | 26 667 | 23 235 | 4,05 (4) | 4,09 (4) |
| Nord-Hålogaland | 181 940 | 157 814 | 25 991 | 22 545 | 3,95 (4) | 3,97 (4) |
| Totalt | 3 548 056 | 3 064 069 | 46 079 | 39 793 | 77 | 77 |

Kilde: Kirkerådet

Tabell 7.4.2 viser at det er 66 674 kirkemedlemmer eller 57 846 stemmeberettigede bak hvert mandat i Borg bispedømme, mot 25 991 kirkemedlemmer eller 22 545 stemmeberettigede i Nord-Hålogaland bispedømmeråd.

Utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* foreslo «en forsiktig differensiering etter antall kirkemedlemmer i bispedømmene», slik at Borg, Bjørgvin og Oslo fikk ni leke medlemmer, Tunsberg, Nidaros, Agder og Telemark, Stavanger og Hamar fikk åtte leke medlemmer, mens Møre, Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland bispedømmeråd fikk sju leke medlemmer. Høringen om utredningen viste at det var enkelte motforestillinger mot en slik differensiering, men det «synes (...) å være en forholdsvis sterk tilslutning til å prøve ut en slik forsiktig differensiering».¹⁶ Forslaget ville innebære at de folkevalgte medlemmene ville utgjøre ca. 70 % av Kirkemøtets medlemmer (88 av 125 medlemmer). Kirkemøtet valgte i 2008 likevel å fjerne denne differensieringen fra reglene, uten at det synes å foreligge en klar begrunnelse for dette i forarbeidene til Kirkemøtets vedtak.

Ved valg til Stortinget er følgende fastsatt i Grunnloven § 57 femte ledd:

¹⁵ I det aktuelle eksempelet er det såpass mange distrikter som har lave desimaler at det i utgangspunktet blir fordelt 76 mandater. Det må legges til grunn at det bispedømmet som er nærmest å nå ett mandat til (Nidaros), vil få det siste mandatet.

¹⁶ Kultur- og kirkedepartementets sammenfatning av høringsmaterialet til *Styrket demokrati i Den norske kirke* 24. oktober 2008

«Det antall stortingsrepresentanter som blir å velge fra hvert valgdistrikt, bestemmes på grunnlag av en beregning av forholdet mellom hvert distrikts antall innbyggere samt areal, og hele rikets antall innbyggere samt dets areal, når hver innbygger gir 1 poeng og hver kvadratkilometer gir 1,8 poeng. Beregningen blir å foreta hvert åttende år.»

Det er et spørsmål om det er medlemstallet, antallet stemmeberettigede eller antallet innbyggere i bispedømmet som skal legges til grunn ved en utregning av antall folkevalgte som skal representere valgkretsen i Kirkemøtet. Det er en viss forskjell på antall medlemmer i valgkretsen og antall stemmeberettigede i valgkretsen som følge av alderssammensetningen. Av disse tallene mener arbeidsgruppen det er mest aktuelt å benytte medlemstallet – selv om det er færre stemmeberettigede, bør de som er under stemmerettsalder likevel kunne inngå i beregningen om hvor stor innflytelse de enkelte valgkretser skal ha.

Valgløvet har i NOU 2020: 6 *Frie og hemmelige valg – ny valgløve* foreslått en grunnlovsendring hvor hvert valgdistrikt i utgangspunktet får ett mandat, og de resterende mandatene fordeles med St Laguës metode på grunnlag av innbyggertall, men ingen får mindre enn fire mandater totalt. Arbeidsgruppen mener at et minimumsantall på fire mandater kan være noe lavt. Et alternativ kan være at det fastsettes et minimumsantall hvor ingen får mindre enn seks mandater totalt. Det kan også vurderes om det bør settes et minimumstall på fem mandater.

I lys av at arbeidsgruppen går inn for å fjerne kvoten med leke kirkelig tilsatte (se avsnitt 7.4.4), kan antallet folkevalgte medlemmer i Kirkemøtet utvides tilsvarende til 88, om det er ønskelig. Hvis en går inn for å fjerne den særskilte representasjonen av prester også, kan Kirkemøtet eventuelt reduseres med 11 medlemmer, eventuelt erstattes av folkevalgte medlemmer.

Spørsmålet om antallet folkevalgte kirkemøtmedlemmer bør utvides eller eventuelt reduseres, vil ha en kostnadsside. Det kan ikke tas for gitt at alle disse vil ha rett på fri fra arbeid, med mindre de er pensjonister og studenter, noe som vil kunne innebære at de aktuelle medlemmene må frikjøpes eller bruke ferie- eller fritid på kirkelige organer.

Tabellen nedenfor viser ulike alternative modeller; antall mandater per valgkrets dersom man kombinerer medlemstallet med arealkriteriet i Grunnloven § 57 femte ledd, antall mandater etter valgløvetvalgets flertallsforslag, antall mandater etter valgløvetvalgets flertallsforslag og antall mandater som ble foreslått av Bakkevig 2.

Tabell 7.4.3 Antall mandater per bispedømme ut fra forskjellige beregninger, samt antall medlemmer og areal per bispedømme

| Valgkrets | Antall medlemmer (2020) | Areal pr. 1.1.2020 (km ²) | Antall mandater per valgkrets etter arealkriteriet i Grunnloven | Antall mandater etter valglovutvalgets flertallsforslag | Antall mandater etter en justering av valglovutvalgets flertallsforslag (med minst seks mandater) | Forslaget fra Bakkevig 2 |
|-------------------|-------------------------|---------------------------------------|---|---|---|--------------------------|
| Oslo | 438 064 | 1 023 | 9 | 11 | 10 | 9 |
| Borg | 466 716 | 9 104 | 10 | 11 | 11 | 9 |
| Hamar | 297 688 | 52 073 | 8 | 7 | 7 | 8 |
| Tunsberg | 331 011 | 14 920 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Agder og Telemark | 316 283 | 31 731 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Stavanger | 323 127 | 9 377 | 7 | 8 | 8 | 8 |
| Bjørgvin | 457 629 | 33 871 | 11 | 11 | 10 | 9 |
| Møre | 203 822 | 14 356 | 5 | 5 | 6 | 7 |
| Nidaros | 345 110 | 42 201 | 9 | 9 | 8 | 8 |
| Sør-Hålogaland | 186 666 | 38 155 | 5 | 5 | 6 | 7 |
| Nord-Hålogaland | 181 940 | 74 829 | 7 | 5 | 6 | 7 |
| Totalt | 3 548 056 | | 88 | 88 | 88 | 88 |

Arbeidsgruppen mener at det er to modeller som er mest aktuelle, en modell hvor Grunnlovens bestemmelser med medlemstall og areal benyttes, og en modell hvor valglovutvalgets flertallsforslag i en modifisert versjon – med et minimumsantall på seks mandater – benyttes.

Modell 1 – medlemstall og arealberegning

Modellen benytter objektive kriterier som medlemstall og areal, slik at modellen også tar geografiske hensyn. Grunnen til at en benytter areal som en del av beregningen er pragmatisk og ikke prinsipiell, men bygger på at det i en landsdekkende folkekirke vil være aktuelt å ta hensyn også til geografiske forhold. Modellen viser at selv med arealkriteriet vil Møre bispedømme kun få fem mandater, mens Nord-Hålogaland bispedømme vil få noe større representasjon enn det det ellers ville ha gjort.

Modell 2 – modifisert forslag fra valglovutvalget

Valglovutvalgets flertall anbefalte en ordning hvor hvert valgdistrikt i utgangspunktet får ett mandat, og de resterende mandatene fordeles med St Laguës metode på grunnlag av innbyggertall, men ingen får mindre enn fire mandater totalt. For Den norske kirkes del bør det være en fordeling på bakgrunn av medlemstall, ikke innbyggertall. Arbeidsgruppen mener videre at det bør være et minimumsantall mandater fra hvert valgdistrikt.

I tabellen ovenfor i kolonnen «Antall mandater etter en justering av valglovutvalgets flertallsforslag (med minst seks mandater)» er elleve mandater holdt utenfor beregningen av medlemstall. 77 mandater er fordelt til valgkretsene ut fra medlemstallet i henhold til St Laguës metode, i tråd med valglovutvalgets forslag. For å sikre noe representasjon fra hver valgkrets, er minimumstallet satt til seks.

I tabellen ovenfor manglet Møre, Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland ett mandat hver for å oppnå seks mandater. Disse tre mandatene ble trukket fra ved fordelingen av de siste mandatene i utregningen av mandatfordelingen etter St Laguës metode, dvs. slik at mandatene 75, 76 og 75 ble omfordelt fra Nidaros, Oslo og Bjørgvin for å innfri minimumskravet.

Det bør vurderes om den samiske representasjonen i Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland bispedømmer bør erstatte de ekstra mandatene som tildeles Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland bispedømmer etter denne modellen. Se nærmere om dette i avsnitt 7.4.5.2.

7.4.3.1.2 FORDELING AV MANDATER PER PROSTI DER PROSTIET ER VALGKRETS

I vedlegg 2 er det en oversikt over hvor mange medlemmer det er i hvert av dagens prostier per 1. januar 2020. Tabellen viser at antallet medlemmer i hvert prosti varierer fra rundt 10 648 medlemmer til 98 298 medlemmer, med et gjennomsnitt på ca. 37 745 medlemmer per prosti.

Om en går inn for at et prosti skal være en valgkrets, vil nåværende prostiinndeling innebære at det blir stor forskjell på antall medlemmer per mandat, om hvert prosti har ett mandat hver. Det strider mot prinsippet om at hver stemme som utgangspunkt bør telle likt. Det kan enten tilsi at det bør vurderes om det bør være flere mandater fra de største prostiene, om det bør foretas en vekting av stemmer ut fra medlemstall i de ulike prostiene, om det bør foreslås en justering av prostigrensene eller om prostier bør slås sammen. Sistnevnte ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å fremme forslag om, men dette er noe som eventuelt må utredes nærmere om en går inn for en slik løsning.

Om prostiet velges som valgkrets med utgangspunkt i dagens prostiinndeling vil Oslo bispedømme ha sju geografiske prostier (dvs. utenom døveprostiet), Hamar vil ha ti prostier, mens Nord-Hålogaland og Sør-Hålogaland bispedømmer vil ha åtte prostier hver. Bjørgvin vil på sin side ha elleve prostier. Fordelingen mellom bispedømmene vil dermed bli skjev sammenlignet med medlemstall. En slik ordning vil kollidere med prinsippet om at bispedømmene skal ha representasjon som bygger på medlemstall.

Antallet leke medlemmer av Kirkemøtet, inkludert de leke kirkelig tilsatte, utgjør 88 medlemmer. Hvis ordningen med særskilt representasjon av leke kirkelig tilsatte i Kirkemøtet opphører, se avsnitt 7.4.4, er det ikke en stor tallmessig forskjell på dette antallet og antall geografiske prostier per 1. januar 2020 (94 prostier).

7.4.4 REPRESENTASJON AV PRESTER OG ANDRE KIRKELIG TILSATTE I KIRKEMØTET

Arbeidsgruppen har fått i mandat å vurdere særskilt prester og leke kirkelig tilsattes representasjon i Kirkemøtet. Denne representasjonen har tradisjonelt ikke vært forstått som et uttrykk for

arbeidstakernes medbestemmelse, men vært begrunnet på annet vis.¹⁷ Representasjonen av prester og andre kirkelig tilsatte i Kirkemøtet bør likevel må sees i sammenheng med ordninger for medbestemmelse og bedriftsdemokrati. Som følge av at arbeidsgruppen går inn for å erstatte begrepet «lek» med folkevalgt, er betegnelsen «lek kirkelig tilsatt» ikke ideell. Begrepet blir likevel benyttet noen steder i dokumentet, særlig der det siktes til nåværende ordninger.

I Den norske kirke er medbestemmelsesordninger på lokalt nivå bygget på at det i hvert kirkelig fellesråd og menighetsråd med fellesrådsfunksjoner er fastsatt i kirkeordningen at det skal være partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de tilsatte og soknene eller soknet som arbeidsgiver og at representanter for de tilsatte har møte- og talerett i kirkelig fellesråd og menighetsråd samt i underutvalg oppnevnt av slikt organ når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom de tilsatte og fellesråd/menighetsråd som arbeidsgiverorgan. Ordningen svarer langt på vei til den ordningen for medbestemmelse som finnes i kommuner, se kommuneloven §§ 5-11 og 13-4. De tilsatte deltar også i arbeidsmiljøutvalg. På regionalt og nasjonalt nivå ivaretas medbestemmelse gjennom kontaktmøter mellom arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverrepresentanter samt gjennom sentralt arbeidsmiljøutvalg og regionale arbeidsmiljøutvalg. Medbestemmelsesordningene – ut over det som følger av kirkeordningen – er fastsatt i Hovedavtalen mellom KA og arbeidstakerorganisasjonene. Personalreglementet for Den norske kirke inneholder også bestemmelser om arbeidstakerrepresentasjon ved tilsetting av arbeidstakere i rettssubjektet Den norske kirke.

Fra privat næringsliv finnes det ordninger med ansatterepresentasjon i bedriftsforsamling og/eller i styret, jf. bl.a. aksjeloven §§ 6-4 og 6-35. Aksjeloven § 6-4 slår fast at når et selskap med flere enn 30 ansatte ikke har bedriftsforsamling, kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem og en observatør med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Når et selskap med flere enn 50 ansatte ikke har bedriftsforsamling, kan et flertall av de ansatte kreve at inntil en tredel og minst to av styrets medlemmer med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Når et selskap har flere enn 200 ansatte og det er avtalt at selskapet ikke skal ha bedriftsforsamling, skal de ansatte velge ett styremedlem med varamedlem eller to observatører med varamedlemmer i tillegg til den representasjon som allerede er nevnt. Aksjeloven § 3-5 slår fast at i selskaper med flere enn 200 ansatte skal det velges en bedriftsforsamling på 12 medlemmer eller et høyere antall, delelig med tre, som fastsettes av generalforsamlingen. En tredjedel av bedriftsforsamlingens medlemmer med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Et flertall av de ansatte eller lokale fagforeninger som representerer et flertall av de ansatte, kan beslutte at det i tillegg skal velges observatører og varamedlemmer. Antallet observatører kan utgjøre inntil en halvdel av de ansattes medlemmer. Inntil en tredel, likevel minst to av styrets medlemmer med varamedlemmer, skal velges blant selskapets ansatte dersom en tredel av bedriftsforsamlingens medlemmer krever det. Halvdelen av de medlemmene som er valgt av og blant de ansatte, kan kreve at styrets medlemmer velges av de aksjonærvalgte og de ansattevalgte gruppevis.

Det er vanlig i lutherske kirker at en del av synodens medlemmer er prester. Unntaket er Svenska kyrkan, hvor det ikke er en særskilt representasjon av prester, men hvor prester og andre kirkelig tilsatte kan stille til valg til Kyrkomötet på lik linje med andre. Prestenes plass i Kirkemøtet kan ses i

¹⁷ Se bl.a. Ot.prp. nr. 74 (1982–1983).

lys av embete-og-råd-prinsippet, hvor prestedtjenesten er representert i kirkens styrende organer sammen med valgte representanter for kirkemedlemmene. Samtidig kan det hevdes at embete-og-råd-prinsippet i Kirkemøtet blir ivaretatt gjennom biskopenes plass i Kirkemøtet.

Et annet moment er at prester i dag er tilsatte i rettssubjektet Den norske kirke, som har Kirkemøtet som sitt øverste organ. Det har blitt problematisert av noen at et organ som fordeler midler og fastsetter rammen for arbeidstakere når det gjelder organisering, pensjonsspørsmål, lønnsmidler m.m., skal ha tilsatte blant sine medlemmer. Hvis noen av rettssubjektets arbeidsgiverfunksjoner flyttes til et nytt fellesorgan, vil det i mindre grad ha betydning. I tillegg til at prester er representert i synoder i en rekke andre kirker, finnes det også eksempler fra offentlig forvaltning som kan belyse dette nærmere. Ved offentlige valg er det et viktig prinsipp at så få som mulig skal utelukkes fra å kunne velges til kommunestyre, fylkesting og Stortinget. Det innebærer at det i gjeldende valglov er fastsatt at et begrenset antall personer er utelukket fra valg til kommunestyre og fylkesting, herunder kommunedirektør og dennes stedfortreder, sekretær for kommunestyret eller fylkestinget, ansvarlig for regnskapsfunksjonen, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå, samt den som foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen, jf. valgloven § 3-3 tredje ledd. Andre kommunalt tilsatte er valgbare til kommunestyret, enda kommunestyret er øverste organ for kommunen. Samtidig er de da valgt inn på en partiliste, i stedet for å ha blitt valgt av de kommuneansatte.

Et ytterligere spørsmål er om det skal være representasjon av den ordinerte tjenesten (prestedtjenesten), eller om dette bør utvides til å gjelde den vigslede tjenesten (prest, diakon, kateket, kantor). Etter gjeldende ordning blir diakon, kateket og vigslede kantor omfattet av kategorien «lek kirkelig tilsatt», noe som kan sies å være misvisende ut fra at dette er vigslede tjenester.

Spørsmålet om prester eller vigslede skal ha særskilt representasjon i Kirkemøtet bør ses i sammenheng med representasjon av andre kirkelig tilsatte. Leke kirkelig tilsatte ble representert i kirkelige råd og møter gjennom lovendring i 1984. Arbeidsgruppen som utredet lovendringene begrunnet at de kirkelig tilsatte utenom prestene skulle bli representert i de kirkelige organene «først og fremst fordi de utgjør en vesentlig faktor i kirkens liv og virke (...). Grunnlaget for den enkeltes tilsattes deltakelse må være et kirkelig engasjement, og i likhet med det som gjelder for prester, vil de ikke representere eller være ansvarlige overfor sine yrkesgrupper» (arbeidsgruppens rapport side 31, inntatt som vedlegg til Ot.prp. nr. 74 (1982–1983)). Dette ble fulgt opp av departementet i lovproposisjonen, hvor det blant annet uttalte at: «De leke kirkelig tilsatte utgjør en vesentlig faktor i kirkens liv og virke, og må antas å kunne gi verdifulle bidrag til arbeidet i kirkelige møter og råd» (Ot.prp. nr. 74 (1982–1983) side 18). Dette innebærer altså at begrunnelsen for at leke kirkelig tilsatte er medlem av Kirkemøtet og andre rådsorganer ikke handler om medbestemmelse eller ansatterepresentasjon, slik dette er kjent fra andre samfunnsområder, men at det bygger på deres kirkelige engasjement og fagkompetanse.

Bakkevig 3-utvalget, som leverte utredningen *Kjent inventar i nytt hus* i 2011, anbefalte at ordningen med leke kirkelig tilsatte i valgte organer skulle utgå. I stedet skulle de bli valgbare til alle kirkelige organer i egenskap av å være kirkemedlemmer.

Kirkemøtekomiteen som jobbet med sammensetningen av Kirkerådet på Kirkemøtet i 2018, anbefalte å videreføre ordningen med lek kirkelig tilsatt i Kirkerådet, men pekte samtidig på at betegnelsen «lek kirkelig tilsatt» er upresis, særlig fordi mange i denne kategorien er vigslet. De pekte også på at det har blitt

«fremført argumenter om at det ikke er nødvendig å ha en egen plass for en lek kirkelig tilsatt, men at en lek kirkelig tilsatt eventuelt kan velges inn på en av plassene til de leke. Komiteen ser at dette er en mulig tolkning, men mener at det da samtidig åpnes for at alle plassene til de leke medlemmene i prinsippet kan fylles av ansatte. Dette mener komiteen er uheldig. Komiteen finner det derfor ønskelig å videreføre ordningen med en egen plass til en lek kirkelig tilsatt» (endelig innstilling i sak KM 15/18, Kirkemøtets protokoll 2018 side 295).

En kunne ha fastsatt spesielle regler for valgoppgjøret som slår fast at det maksimalt kan være et gitt antall medlemmer av Kirkemøtet som er kirkelig ansatte, men det vil både gjøre valgoppgjøret mer komplisert og redusere velgernes innflytelse på hvem de velger.

At prester og leke kirkelig tilsatte bidrar med en viktig fagkompetanse, er forhold som må veies mot prinsippet om at alle bør ha lik mulighet til å stemme og bli valgt til Kirkemøtet. Også andre folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet vil kunne bidra med nyttig fagkompetanse til Kirkemøtets behandling av saker. Det kan derfor sonderes mellom prinsipielle begrunnelser for at embetet bør være representert i råd og møter, og mer praktisk argumentasjon om at det er viktig at kirkelig fagkompetanse er representert.

Arbeidsgruppen mener det er flere forhold som må vurderes om man skal videreføre en ordning med valg av kirkelig tilsatte på en særskilt kvote til Kirkemøtet. Hvis man fjerner kirkelig tilsatte som en egen kategori, vil de kunne bli valgt inn på ordinær kvote. Det vil kunne medføre at en risikerer å komme i en situasjon hvor mange av Kirkemøtets medlemmer er kirkelig tilsatt. Dette blir ytterligere styrket av at arbeidstakere ikke lenger har rett på fri fra arbeid for å utøve kirkelige verv. Det er også et spørsmål om kirkelige tilsattes representasjon i Kirkemøtet fort vil kunne forstås som en ansatterepresentasjon i lys av ordninger med bedriftsdemokrati, noe det ikke er i dagens system. I så fall er det et spørsmål om det er ønskelig.

Arbeidsgruppen mener det ikke er prinsipielle argumenter som taler for at leke kirkelig tilsatte bør velges særskilt på Kirkemøtet. De vil likevel kunne bli valgt inn på ordinær kvote. Selv om det er en viss risiko for at det kan bli en større gruppe leke kirkelig tilsatte som velges inn på ordinær kvote som folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet, er dette et praktisk forhold som etter arbeidsgruppens mening er underordnet den prinsipielle tilnærmingen om at Kirkemøtet i hovedsak skal bestå av folkevalgte medlemmer. Det vil være opp til nomineringsgrupper og velgere å sikre at det ikke blir for mange kirkelig tilsatte i Kirkemøtet. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det ikke lenger velges leke kirkelig tilsatte, men at gruppen av folkevalgte medlemmer i Kirkemøtet utvides tilsvarende.

Etter dette har arbeidsgruppen komme til at det kan uttegnes følgende tre alternativer:

1. Folkevalgte og biskopene – ingen særskilt representasjon av prester/vigslede

I dette alternativet legges det til grunn at det ikke bør være en særskilt representasjon av prester eller kirkelige tilsatte i Kirkemøtet. Dette alternativet bygger på demokratiske prinsippet om at hver stemme skal telle likt. Dette tilsier etter denne argumentasjonen at én gruppe, prestene, ikke bør ha større innflytelse på valget av medlemmer til Kirkemøtet enn andre kirkemedlemmer. Samtidig vil embete-og-råd-modellen bli ivaretatt gjennom at biskopene er representert i Kirkemøtet (se avsnitt 7.5.6). De som i dag er karakterisert som prester eller lek kirkelig tilsatte vil være valgbare på ordinært vis som folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet.

En konsekvens av dette forslaget vil enten være at Kirkemøtet blir noe mindre enn dagens sammensetning, ved at det velges 11 færre medlemmer, eller at andelen folkevalgte medlemmer økes.

2. En prest per bispedømme

I dette alternativet videreføres ordningen med at det velges en prest for hvert bispedømme. I dette alternativet representerer biskopene og prestene i Kirkemøtet sammen «embete» i Kirkemøtet.

Prestene vil enten kunne bli valgt av prestene i bispedømmet eller av alle kirkemedlemmene i bispedømmet. Se nærmere om dette i avsnitt 7.5.2. I sistnevnte tilfelle vil prestene også kunne karakteriseres som folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet.

3. En vigslet per bispedømme

I dette alternativet legges det til grunn at det bør være særskilt representasjon av vigslede medarbeider i Kirkemøtet, og ikke bare prester, slik at det velges en vigslet representant for hvert bispedømme. Gjennom sitt vigslingsløfte har prester, kateketer, diakoner og vigslede kantorer gitt uttrykk for en livslang forpliktelse til kirkelig tjeneste.

I likhet med alternativ 2, vil de vigslede enten kunne bli valgt av de vigslede i bispedømmet eller av alle kirkemedlemmene i bispedømmet. Se nærmere om dette i avsnitt 7.5.2. I sistnevnte tilfelle vil de vigslede medlemmene også kunne karakteriseres som folkevalgte medlemmer av Kirkemøtet.

7.4.5 REPRESENTASJON AV ANDRE I KIRKEMØTET

Arbeidsgruppen har i utgangspunktet lagt vekt på prinsippet om at kirkemedlemmene skal ha lik stemmerett og at det i begrenset grad bør være en særskilt representasjon hvor noen grupper blir positivt særbehandlet. Det bygger på prinsippet om at hver velger skal ha lik innflytelse. Hvis det åpnes opp for at noen grupper skal sikres en særskilt representasjon, vil det være et spørsmål om hvem som skal få særskilt representasjon og hvem som ikke skal få det. En vurdering av spørsmålet om enkelte grupper skal få særskilt representasjon bør vurderes i en helhetlig sammenheng.

I det følgende vil arbeidsgruppen gå nærmere inn på spørsmålet om døvemenighetenes representasjon, samisk representasjon og ungdomsrepresentasjon i Kirkemøtet. Representasjonen fra de to førstnevnte grupper ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere.

Som det fremgår nedenfor var grunnen til at døvemenighetene fikk representasjon i Kirkemøtet fra 2006, en følge av at de fikk representasjon i Oslo bispedømmeråd ut fra at Oslo bispedømmeråd hadde et særlig ansvar for døveprostiet. Tilsvarende var den samiske representasjonen i de tre nordligste bispedømmerådene begrunnet i disse bispedømmerådernes særlige ansvar for samisk kirkeliv. Samtidig er det for døve og samisk kirkeliv særlige liturgier og oversettelsesbehov som gjelder spesielt for disse gruppene, noe som kan tale for at de har en særskilt representasjon i Kirkemøtet.

7.4.5.1 DØVEMENIGHETENES REPRESENTANT I KIRKEMØTET

I arbeidsgruppens mandat fra hovedutvalget er det lagt til grunn at det vil være unødvendig å vurdere endringer til dagens døvemenighetenes representasjon og valgordning i rammen av prosjekt kirkelig organisering. I lys av arbeidsgruppens prinsipielle tilnærming til særskilt representasjon av enkeltgrupper, har arbeidsgruppen likevel gått nærmere inn i spørsmålet om hvorfor døvemenighetenes representasjon skal sikres en særskilt representasjon.

I forbindelse med at Kirkemøtet i 2003 behandlet forslag til endring i regelverket for valg av bispedømmeråd, vedtok Kirkemøtet å be Kirkerådet ta initiativ til nødvendig lovendring slik at Oslo bispedømmeråd utvides med en representant fra Døvekirken. Begrunnelsen fra kirkemøtekomiteen som fremmet forslaget var at «Døvekirken står i en slik særstilling at det er naturlig med en særskilt ordning med representasjon i Oslo bispedømmeråd» (Kirkemøtets protokoll 2003, sak KM 13/03, side 155). Dette ble fulgt opp av departementet som fremmet en lovproposisjon i 2004 hvor det ble vist til at:

«Etter gjeldande ordning har Oslo bispedømmeråd mynde til å gjere vedtak som gjeld døvekyrkjelydane i alle dei fire døvedistrikta. Desse kyrkjelydane står òg under tilsyn av Oslo biskop. Departementet finn det derfor naturleg at døvekyrkjelydane får ein representant i Oslo bispedømmeråd, og foreslår lovendring i samsvar med dette» (Ot.prp. nr. 30 (2004–2005) side 2).

Kirke-, undervisnings- og forskningskomiteen fant det tilsvarende «naturlig at døvekirken får en representant i Oslo bispedømmeråd og at Kirkemøtet gis myndighet til å fastsette nærmere regler om valg, stemmerett og hvem som kan velges» (Innst. O nr. 64 (2004–2005) side 2), og Stortinget vedtok 12. april 2005 en endring i kirkeloven § 23 som trådte i kraft fra 1. juni 2006 (etter bispedømmerådvalget i 2006).

Fra 2006 til 2015 ble døvemenighetenes representant til Oslo bispedømmeråd og Kirkemøtet valgt indirekte av menighetsrådsmedlemmene i døves menighetsråd. Fra og med kirkevalget i 2019 ble døvemenighetenes representant til Oslo bispedømmeråd og Kirkemøtet valgt direkte av medlemmene i døvemenighetene.

Arbeidsgruppens mandat åpner i utgangspunktet ikke for at arbeidsgruppen skal foreslå endringer til den døvekirkelige representasjonen i Kirkemøtet.

Det kan likevel vurderes om den døvekirkelige representanten bør inngå i det antallet mandater som Oslo bispedømme som valgkrets blir tildelt i fordelingen av mandatene mellom valgdistriktene i utregningen av folkevalgte mandater. Hvis Oslo bispedømme på grunn av mandatfordelingen får 10 mandater i Kirkemøtet, kan for eksempel et av disse gå til den døvekirkelige representanten, mens de øvrige mandatene går til folkevalgte representanter. En slik tilnærming vil innebære at Oslo bispedømme ikke får en ekstra representasjon sammenlignet med de andre bispedømmene, men antall mandater fra Oslo bispedømme totalt blir riktig ut fra antall kirkemedlemmer i bispedømmet. Siden det bare er et fåtall av kirkemedlemmene i Oslo bispedømme som vil ha stemmerett ved valg av døvemenighetenes representant, vil det på den annen side innebære at det blir flere kirkemedlemmer som står bak hvert mandat når det gjelder de folkevalgte medlemmene.

7.4.5.2 SAMISK REPRESENTASJON I KIRKEMØTET

I arbeidsgruppens mandat fra hovedutvalget er det lagt til grunn at det vil være unødvendig å utrede endringer til den samiske representasjonen i Kirkemøtet innenfor rammen av prosjekt kirkelig organisering. I lys av arbeidsgruppens prinsipielle tilnærming til særskilt representasjon av enkeltgrupper, har arbeidsgruppen likevel gått nærmere inn i spørsmålet om særskilt samisk representasjon i Kirkemøtet.

Forslaget om at det skulle bli samisk representasjon i de tre nordligste bispedømmene ble fremmet gjennom behandlingen i Stortinget. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttalte i innstillingen sin til kirkeloven i 1996 at:

«Komiteen har òg merka seg ønsket om å ha samiske representantar i bispedømmeråda for dei tre nordlegaste bispedømme (Nidaros, Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland). Dei omfattar det nordsamiske, lulesamiske og sørsamiske språkområdet. Mellom anna har Samisk Kyrkjeråd kome med eit slikt ønskje (...). Komiteen sitt fleirtal, alle unnateke representanten Christiansen, ser at det er fordelar for kyrkja sitt arbeid mellom samane at dei er representerte i bispedømmeråda, og fleirtalet vil føreslå at dei tre nordlegaste bispedømmeråda vert utvida med eitt samisk medlem. § 23 vert å endra i tråd med dette, jf. nedanfor» (Innst. O. nr. 46 (1995–1996) side 15).

Kirkemøtet hadde i uttalelsen sin til forslaget fra departementet om ny kirkelov gitt uttrykk for at «antallet representanter [i Kirkemøtet bør] utvides slik at det åpnes for at også lederen av Mellomkirkelig råd og av Samisk kirkeråd er medlemmer av Kirkemøtet», noe departementet ikke fulgte (se Ot.prp. nr. 64). Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttalte likevel at:

«Komiteen ser det òg som naturleg å leggje til rette for at leiar av Mellomkyrkjeleg Råd og Samisk Kyrkjeråd kan få bli medlem av Kyrkjemøtet dersom Kyrkjemøtet sjølv ønskjer det. Komiteen gjer framlegg om å endre § 24 slik at talet på valde medlemmer utanom bispedømmeråda blir utvida frå 3 til 5» (Innst. O. nr. 46 (1995–1996) side 15).

Som det fremgår av dette ble etableringen av særskilt samisk representasjon ved opprettelsen i liten grad argumentert for prinsipielt, men det var «ønsket» og en fant «fordelar for kyrkja sitt arbeid mellom samane at dei er representerte i bispedømmeråda». En mer prinsipiell diskusjon om samisk-kirkelig demokrati finnes i Kirkemøtets strategiplan for samisk kirkeliv fra hhv. 2011 og 2019. Strategiplanen fra 2011 inneholdt følgende beskrivelse:

«Prinsipielt grunnlag for samisk-kirkelig demokrati

Arbeidet med samisk kirkeliv i Den norske kirke er begrunnet i samenes situasjon som etnisk minoritet og urfolk i Norge. Grunnloven § 110a slår fast at "Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og udvikle sit Sprog, sin Kultur og sit Samfundsliv." Denne bestemmelsen reflekterer internasjonal folkerett som gir urfolk et særskilt minoritetsvern og en kollektiv rett til med- og selvbestemmelse i saker som angår dem selv. Dette har også relevans for arbeidet med å styrke kirkedemokratiet.

I dokumentet *Styrket demokrati i Den norske kirke* (pkt 3.1) legges det til grunn tre dimensjoner i arbeidet med å styrke demokratiet i Den norske kirke: (1) en demokratisk kultur, (2) soknet som grunnleggende organisatorisk enhet og (3) enkeltmedlemmenes plass og innflytelse. Disse legges også til grunn i arbeidet med å styrke det samiskkirkelige demokratiet, men bør suppleres med en fjerde dimensjon som ivaretar minoritetspolitiske hensyn: (4) det samiske folkets rett til med- og selvbestemmelse.

Samisk *representasjon* i ulike kirkelige organer som for eksempel i bispedømmeråd og Kirkemøtet vil her være uttrykk for en samisk medbestemmelse i kirkedemokratiet. Opprettelsen av egne samisk-kirkelige organer, som for eksempel Samisk kirkeråd og Saemien Åålmegeeraerie (samisk menighetsråd i sørsamisk område), vil derimot også åpne opp for en type samisk *selvbestemmelse* i kirken innenfor nærmere definerte rammer. Mens medbestemmelsen gir samer muligheten til å påvirke beslutningsprosessene i kirken, gir selvbestemmelsen samer et rom til å forme sitt eget kirkeliv.

I arbeidet med å styrke den samiske dimensjonen i kirkedemokratiet må det gjøres avveininger mellom de 3 første og den 4 dimensjonen nevnt ovenfor. For eksempel er samer i mindretall lokalt over mesteparten av det samiske bosettingsområdet. Selv om et sokn derfor ut fra en geografisk/territoriell betraktning kan forstås som samisk, vil soknets representative organ (menighetsrådet) i mindretallet av tilfellene være uttrykk for samisk med- eller selvbestemmelse i kirkedemokratiet. En demokratisk struktur, soknet som grunnleggende organisatorisk enhet og enkeltmedlemmenes plass og innflytelse er altså ikke tilstrekkelig for å sikre samisk med- og selvbestemmelse i kirken. Det må legges inn særskilte minoritetspolitiske hensyn.

Forslag til *Strategiplan for samisk kirkeliv* legger til grunn "inkludering" som grunnleggende minoritetspolitisk prinsipp i Den norske kirkes arbeid med samisk kirkeliv (jf pkt 4.5). Dette innebærer at samer tilkjennes retten til å delta i Den norske kirkes felles liv uten at de må

oppgi sin egenart og forskjellighet. For å sikre dette må minoriteten sikres mulighet til reell deltakelse i majoritetskirkens demokratiske strukturer, samtidig som samisk kirkeliv sikres egne beslutningsarenaer for å forme sitt eget kirkeliv i rammen av Den norske kirke» (*Strategiplan for samisk kirkeliv* 2011 side 102–103).

Denne planen ble vedtatt av Kirkemøtet i 2011. I 2019 behandlet Kirkemøtet en ny strategiplan som la tilsvarende prinsipp om inkludering til grunn og videreførte vekten på samisk med- og selvbestemmelse (se hhv. side 9-10 og 7 i *Strategiplan for samisk kirkeliv* (2019)).

Fra og med kirkevalget i 2019 ble ordningen med valg av samiske representanter til bispedømmeråd og Kirkemøtet endret. Det er fire samiske representanter i Kirkemøtet. En samisk representant velges ved direkte flertallsvalg av medlemmene i Samien Ålmege (samisk menighet i sørsamisk språkområde). Det innebærer at medlemmene av Samien Ålmege har stemmerett både ved valg av folkevalgte medlemmer til bispedømmerådet og Kirkemøtet fra det bispedømmet de er bosatt i og sørsamisk representant til Nidaros bispedømmeråd og Kirkemøtet. To samiske representanter velges av Samisk kirkelig valgmøte. I tillegg velger Kirkemøtet lederen av Samisk kirkemøte, etter nominasjon fra Samisk kirkelig valgmøte.

Arbeidsgruppens mandat åpner ikke for at arbeidsgruppen skal foreslå endringer til den samiske representasjonen i Kirkemøtet.

Det kan likevel vurderes om den samiske representasjonen bør ses i sammenheng med antall mandater for folkevalgte medlemmer fra de tre nordligste bispedømmene. Hvis det fastsettes et minimumsantall mandater til kirkemøtemedlemmer fra de aktuelle bispedømmene, vil det i utgangspunktet gi i hvert fall Nord-Hålogaland og Sør-Hålogaland bispedømmer en overrepresentasjon i Kirkemøtet. Hvis det settes et minimumstall på seks fra hvert bispedømme/valgkrets, kan en tenke seg at ett av mandatene bør gå til en samisk representant. Slik det er i dagens ordning, får Nord-Hålogaland og Sør-Hålogaland bispedømmer både en form for overrepresentasjon gjennom valget av leke medlemmer, og gjennom valget av ytterligere et medlem, den samiske representanten.

7.4.5.3 REPRESENTASJON AV UNGE I KIRKEMØTET

Etter gjeldende ordning velger Ungdommens kirkemøte fire representanter som deltar på Kirkemøtet med tale- og forslagsrett, men uten stemmerett. I forbindelse med nye regler som var planlagt fastsatt av Kirkemøtet i 2020, men som ble utsatt på grunn av koronasituasjonen, vedtok Ungdommens kirkemøte 2019 følgende uttalelse:

UKM 2019 er klar i sin tale: Vi ønsker at den valgte lederen i ungdomsdemokratiet skal få stemmerett i Kirkemøtet. Flere spør seg hva Den norske kirke vil med ungdomsdemokratiet, om man ikke har stemmerett i det øverste organet. Andre påpeker at valgordningen til bispedømmeråd ikke sikrer at noen under 30 år faktisk blir valgt inn. Andre igjen peker på at lederen i ungdomsdemokratiet tilbringer nærmere 30 møtedager i året i Kirkerådet, Den norske kirkes ungdomsutvalg, Ungdommens kirkemøte og Kirkemøtet. Det kan bli krevende å rekruttere noen til et slikt verv om man ikke samtidig kan tilby reell innflytelse. Til sist er det

viktig for oss å understreke at lederen i ungdomsdemokratiet representerer om lag 680 000 medlemmer av Den norske kirke mellom 15 og 30 år. Disse er ofte underrepresentert i kirkens styrende organer. Å gi leder en slik stemmerett vil være et viktig steg på veien mot bedre ung representasjon i kirkemøtet.

I saken til Kirkemøtet om *Regler for ungdomsdemokrati i Den norske kirke*, viste Kirkerådet til at spørsmålet om stemmerett i Kirkemøtet for lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg, burde ses i en mer helhetlig sammenheng med det kirkelige demokratiet. I forbindelse med demokratireformen i Den norske kirke fra 2008–2011 ble antallet medlemmer av Kirkemøtet som blir valgt på såkalt fritt grunnlag redusert fra fem til ett medlem. Begrunnelsen var at valgordningen til kirkelige organer ikke skal være slik at organene supplerer seg selv. Kirkerådet la derfor opp til at dette ville bli behandlet av prosjekt kirkelig organiserings delutredning 3.

Tabell 7.4.4 Andel unge innvalgt i Kirkemøtet, blant folkevalgte medlemmer (leke) og totalt

| | Andel under 30 år innvalgt ved valg av folkevalgte medlemmer | Andel unge av medlemmene i Kirkemøtet totalt |
|------|--|--|
| 2006 | 27 % | 14 % |
| 2009 | 22,0 % | 14,8 % |
| 2011 | 24,7 % | 16,4 % |
| 2015 | 28,6 % | 20,0 % |
| 2019 | 18,2 % | 12,1 % |

En mulig forklaring på at det har vært færre unge valgt inn i Kirkemøtet i 2019, er fremveksten av flere lister som konkurrerer om mandatene. Når listene får fra ett til fire mandater, vil det kunne være vanskelig for de unge på de ulike listene å nå opp til fast plass gjennom valget, særlig om de ikke har vært blant de som har fått stemmetillegg.

Et alternativ til dagens ordning er å fastsette en egen kvote for unge, f.eks. at det skal være valgt to unge blant de folkevalgte fra hvert bispedømme, for å sikre at unge blir representert. Det kan tenkes ulike måter å få det til på, for eksempel ved spesielle regler som sikrer at det skal kåres minst to unge kandidater ut fra personlig stemmetall før andre kandidater kåres ut fra personlig stemmetall. Det vil også kunne medføre at noen blir valgt som har få personstemmer sammenlignet med andre kandidater, slik at valgordningen legger begrensninger i velgernes mulighet til å velge kandidater.

Arbeidsgruppen mener at Kirkemøtets målsetning om at minst 20 prosent av alle råd og møter bør være unge under 30 år, bør holdes fast. Dette bør primært sikres gjennom den ordinære kanalen, ved at regelen om at et listeforslag må ha minst 20 prosent unge kandidater på listen må videreføres. Arbeidsgruppen mener samtidig at et prinsipp om representasjon av unge fra Ungdommens kirkemøtet i Kirkemøtet er en viktig representasjonskanal for unges innflytelse og medvirkning i kirkestyret.

Arbeidsgruppen har vurdert om lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg skal bli medlem av Kirkemøtet. Valgresultatene har over tid vist at unge ikke klarer å bli representert gjennom den ordinære valgkanalen i det omfang Kirkemøtet har fastsatt som sin målsetning, dvs. at 20 prosent av medlemmene av Kirkemøtet skal være under 30 år. For å sikre at det likevel blir representert unge i Kirkemøtet, mener arbeidsgruppen at Ungdommens kirkemøte må kunne velge en representant som

blir medlem av Kirkemøtet med stemmerett. Arbeidsgruppen viser til at en del organisasjoner og politiske partier har en særskilt representasjon av unge i styrende organer. Unge er også i en fase av livet hvor det er vanskelig å forplikte seg til å sitte i Kirkemøtet i fire år, da de flytter oftere enn andre. Det taler for at de bør få en særskilt representasjon som ikke følger den ordinære valgkanalen. Fordi det er et omfattende verv å skulle kombinere ledervervet i Den norske kirkes ungdomsutvalg med medlemskap i Kirkemøtet, er det ikke gitt at kirkemøtemedlemmet valgt av Ungdommens kirkemøte trenger å være lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg. Deler av arbeidsgruppen mener at dette bør være lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg, i tråd med det Ungdommens kirkemøte har gått inn for, mens andre mener at Ungdommens kirkemøte bør stå fritt til å velge en annen enn lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg til dette vervet.

Arbeidsgruppen mener samtidig at Ungdommens kirkemøte bør kunne velge tre representanter med tale- og forslagsrett, i tillegg til medlemmet som også får stemmerett.

Den norske kirke har gått sammen med flere barne- og ungdomsorganisasjoner om Kirkens Unge, en strategisk plattform for forpliktende samhandling om Den norske kirkes barne- og ungdomsarbeid. De aktuelle barne- og ungdomsorganisasjonene har anledning til å sende en delegat til Ungdommens kirkemøte, og vil kunne velges derfra til å delta på Kirkemøtet med tale- og forslagsrett på vegne av Ungdommens kirkemøte.

For å kunne legge til rette for at unge under 30 år velges gjennom den ordinære valgkanalen, mener arbeidsgruppen det bør videreføres et krav om at et listeforslag må inneholde minst 20 prosent unge for å kunne bli godkjent. For i større grad å kunne legge til rette for at noen av de unge kandidatene faktisk også blir valgt, har arbeidsgruppen vurdert om det bør fastsettes at minst en av de unge kandidatene bør være blant de tre øverste på listeforslaget eller om det bør være et krav om at ungdomskandidatene bør være blant de kandidatene som har fått stemmetillegg. Arbeidsgruppen mener reglene i hvert fall bør gi noen retningslinjer til nomineringsgruppene om at de bør prioritere unges representasjon blant de tre øverste kandidatene på listeforslaget. For at dette skal være et tydelig signal til nomineringsgruppene, foreslår arbeidsgruppen at det fastsettes at det skal være en kandidat under 30 år blant de tre øverste kandidatene på listeforslaget. Samtidig mener arbeidsgruppen at dette ikke bør være et absolutt krav hvis en risikerer at det fører til at færre stiller liste. Arbeidsgruppen mener derfor det bør åpnes for at valgmyndighetene kan dispensere fra kravet.

7.4.5.5 REPRESENTANTER MED TALE- OG FORSLAGSRETT I KIRKEMØTET

I tillegg til de som er medlemmer av Kirkemøtet og de tidligere nevnte representantene fra Ungdommens kirkemøte, har Kirkemøtet noen få representanter som møter med tale- og forslagsrett, men uten stemmerett. Det gjelder representanter fra de teologiske fakultetene, lederen av Mellomkirkelig råd, avtroppende medlemmer av Kirkerådet, første varamedlem for døvemenighetenes representant og representanter fra kirkesamfunn Den norske kirke har kirkefelleskap med.

Begrunnelsen for at representantene fra de teologiske fakultetene er representert i Kirkemøtet med tale- og forslagsrett har dels vært at «Kirkemøtet har utbytte i den ekspertise disse representanter innehar», og dels i at «representantene fra fakultetene fanger opp signaler fra det som Kirkemøtet

gjenspeiler av kirkens liv fra menighetsplan» (KM 14/84). Selv om biskopene og representantene fra den vigslede tjeneste har en verdifull teologisk kompetanse, vil de teologiske fakultetene inneha en teologisk fagkompetanse som ikke er en direkte del av den kirkelige strukturen, og derfor kunne inneha en rolle hvor de i større grad vil kunne utfordre. Arbeidsgruppen mener det bør vurderes om representantene fra de teologiske fakultetene heller bør ha talerett, enn både tale- og forslagsrett med den tilhørende retten til å delta i en komité.

Lederen av Mellomkirkelig råd var fra 1997 medlem av Kirkemøtet, men fra 2010 har vedkommende hatt tale- og forslagsrett i Kirkemøtet om vedkommende selv ikke er innvalgt i bispedømmerråd og Kirkemøtet. Mellomkirkelig råd har siden 1985 vært Kirkemøtets organ for økumenisk samarbeid og internasjonale spørsmål, og det har derfor vært ønsket at lederen av dette fagorganet skal kunne delta med sin ekspertise i Kirkemøtets saksbehandling. I lys av vedtakene som fulgte utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke*, endret vedkommende status fra medlem av Kirkemøtet til representant med tale- og forslagsrett.

Det er det avtroppende Kirkerådet som forbereder og fremmer forslag i sakene som behandles av det første Kirkemøtet i bispedømmerådenes valgperiode. For å legge til rette for at Kirkerådets avtroppende medlemmer som forslagsstillere kan opplyse sakene som skal behandles av et nyvalgt Kirkemøte, møter de avtroppende medlemmene med tale- og forslagsrett på dette første møtet.

Når det gjelder første varamedlem for døvemenighetenes representant var det en ordning som ble vedtatt på Kirkemøtet i 2018. Bakgrunnen var et forslag fra Døvekirkenes fellesråd og Døveprosten, som i utgangspunktet ønsket å utvide den døvekirkelige representasjonen i Kirkemøtet med et fast medlem til, med henvisning til at de mente at det er flere som bruker norsk tegnspråk daglig enn de tre samiske språkene til sammen. Kirkemøtet gikk ikke inn for å utvide representasjonen som fast medlem, men vedtok i stedet et forslag fra Oslo bispedømmeråd om at første varamedlem skulle få møte med tale- og forslagsrett i Kirkemøtet.

7.4.6 REPRESENTASJON AV BISKOPER I KIRKEMØTET

Biskopene i Den norske kirke er medlemmer av Kirkemøtet. Dette kan sies å følge av Den norske kirkes episkopale dimensjon av kirkeordningen, hvor biskopene er gitt et særskilt ansvar for å ta vare på den apostoliske lære etter Guds ord og kirkes bekjennelse, fremme og bevare enheten i Guds kirke. Kirkemøtet har som Den norske kirkes øverste representative organ blant annet myndighet til å fastsette kirkens grunnlag og lære og alle liturgier og gudstjenstlige bøker. For å kunne ivareta sitt ansvar som biskoper i Den norske kirke, tilsier det etter arbeidsgruppens vurdering at biskopene fortsatt bør være medlemmer av Kirkemøtet. Dette er også i tråd med «embete-og-råd»-prinsippet, jf. avsnitt 3.3.

7.5 VALG TIL KIRKEMØTET

7.5.1 VALG AV FOLKEVALGTE MEDLEMMER

Ved utformingen av valgordning ved valg av folkevalgte medlemmer til Kirkemøtet vil ulike hensyn måtte avveies mot hverandre. Det dreier seg om hensynet til at medlemmene skal ha lik innflytelse, at medlemmene har en solid forankring i soknene, at mindretall vil kunne representeres, at valgordningene kan bidra til en balansert representasjon av menn og kvinner, at den landsdekkende folkekirken har ulike geografiske forhold, at det skal være en god sammenheng i kirkeorganisasjonen, og at ordningene skal være enkle for velgerne. Samtidig vil kostnadene og omkostningen ved gjennomføringen av valg være et hensyn som vil kunne vektlegges.

7.5.1.1 DIREKTE VALG I FLERPERSONSKRETSET MED BISPEDØMMET SOM VALGKRETS

Selv dersom en frikobler valget av Kirkemøtet fra valget av bispedømmerådet, vil det være et nærliggende alternativ å legge bispedømmet til grunn som en valgkrets. Bispedømmet er en kjent kirkelig inndeling som vil kunne fungere som en flerpersonskrets hvor det blir valgt flere mandater fra samme valgkrets.

Se avsnitt 7.4.3.1 om fordeling av mandater per valgkrets med tanke på hvordan en kan legge til rette for at medlemmene i større grad har lik innflytelse ved valget og hensynet til geografiske forhold. Ordningen med flerpersonskretser vil kunne legge til rette for en balansert representasjon av kvinner og menn og for at mindretall blir representert.

Ved direkte valg i flerpersonsskretser kan det være naturlig å legge til grunn at valget gjennomføres som flertalls- eller forholdstallsvalg.

7.5.1.2 DIREKTE VALG I ENPERSONSKRETSET MED PROSTIET SOM VALGKRETS

Arbeidsgruppen har også vurdert et alternativ med enpersonskretser til Kirkemøtet med prostiet som valgkrets. Dette gjør det mulig å kombinere direkte valg med gjennomgående representasjon ved at den som blir valgt til Kirkemøtet gjennom direkte valg, samtidig kan bli valgt som medlem av et fellesorgan på prostinivå.

Det vil også være et alternativ at medlemmet i Kirkemøtet ikke samtidig må være medlem av fellesorganet på prostinivå. Selv uten en slik gjennomgående representasjon vil det å ha et medlem i Kirkemøtet fra hvert prosti kunne bidra til en sterkere kontakt mellom lokalplanet og Kirkemøtet.

Dette alternativet vil kunne sikre at hvert prosti i hele landet blir representert i Kirkemøtet, noe som kan gi en bedre sammenheng i organisasjonen. Samtidig vil ulik størrelse på prostiene med tanke på både medlemstall og areal bidra til at medlemmenes innflytelse på valget av Kirkemøtet vil være forskjellig avhengig av hvilket prosti velgerne bor i. Siden det kun skal velges én representant fra hver krets, vil det ikke være mulig å sikre både en balansert representasjon av menn og kvinner og ikke minst mindretallsrepresentasjon med en slik ordning. Dette fordi valget av et mandat fra hver

valgkrets vil måtte gjennomføres som et flertallsvalg, hvor den som har flest stemmer vil være valgt, uavhengig av hvor mange stemmer andre kandidater har («the winner takes it all»).

Videre vil det medføre stor belastning på enkelte personer, som både vil være medlem av fellesorganet og Kirkemøtet (og eventuelt også menighetsråd og/eller bispedømmeråd).

Ved direkte valg i enpersonskretser kan det være aktuelt å bruke ulike varianter av flertallsvalg eller preferansevalg.

Hvis det fastsettes at de største prostiene får to representanter hver i Kirkemøtet, bør det vurderes om det skal gjennomføres flertallsvalg, preferansevalg eller listevalg ved valget.

7.5.1.3 INDIREKTE VALG TIL KIRKEMØTET

I mandatet for prosjektet og arbeidsgruppen er det fastsatt at direkte valg «skal vektlegges» i utredningen. I mandatet fra hovedutvalget til arbeidsgruppen er det samtidig lagt til grunn at arbeidsgruppen vil «vurdere antall organer velgerne vil bli bedt om å velge gjennom direkte valg, og om det er noen organer det vil være mer hensiktsmessig å velge gjennom indirekte valg». Arbeidsgruppen har lagt vekt på en utredning av direkte valg til Kirkemøtet. For helhetens skyld har arbeidsgruppen likevel også utredet alternativer for indirekte valg til Kirkemøtet.

7.5.1.3.1 INDIREKTE VALG HVOR MENIGHETSRÅDSMEDLEMMENE ER STEMMEBERETTIGEDE

Den tidligere ordningen som gjaldt før kirkevalget i 2009 innebar at de leke menighetsrådsmedlemmene som ikke hadde stemmerett som prest eller lek kirkelig tilsatt avga stemme på kandidatene til bispedømmerådet i et menighetsrådsmøte. Det var ikke krav om at kandidatene til bispedømmerådet måtte være medlem av et menighetsråd for å bli valgt.

7.5.1.3.2 INDIREKTE VALG HVOR FELLESORGANET VELGER EN REPRESENTANT PER PROSTI

En alternativ indirekte valgordning vil kunne være at de nye fellesorganene for soknene på prostinivå vil kunne velge hver sin representant til Kirkemøtet blant en av sine medlemmer. Det ville medføre at vedkommende prostirådsmedlem/storfellesrådsmedlem ville kunne kombinere verv i menighetsråd, prostiråd/storfellesråd med å være medlem av Kirkemøtet. Noen vil mene at det gir en større sammenheng i organisasjonen ved at noen medlemmer kombinerer verv på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. En ulempe ved en slik ordning med gjennomgående representasjon er at medlemmene får mange møter de må delta på, noe som kan være vanskelig å kombinere med arbeid.

Fordelene og ulempene som er redegjort for i avsnitt 7.5.1.2 vil i hovedsak også gjelde der det er indirekte valg med én representant i Kirkemøtet fra hvert prosti. Det innebærer at det ikke vil være mulig å sikre en balansert representasjon av menn og kvinner og ikke minst mindretallsrepresentasjon med en slik ordning.

7.5.1.3.3 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER AV ALTERNATIVER FOR DIREKTE OG INDIREKTE VALG

Arbeidsgruppen vurderer det slik at ulike kirkelige organer vil kunne velges ut fra ulike logikker. Der menighetsråd velges ut fra hvilke kandidater som har de egenskapene og det engasjementet som er ønskelige å ha i et menighetsråd, vil andre organer som Kirkemøtet etter arbeidsgruppens vurdering i større grad velges ut fra hvilke meninger som er representert (substansiell representasjon).

Ved direkte valg vil hvert enkelt kirkemedlem kunne delta i valget av Den norske kirkes øverste demokratiske organ, noe som er med å understreke det enkelte kirkemedlems medansvar og medinnflytelse for kirkens øverste organ.

Ved indirekte valg vil kirkemedlemmene i større grad måtte legge vekt på hvilke meninger som kandidatene til menighetsrådene har, om det er menighetsrådsmedlemmene som indirekte skal velge Kirkemøtet. Ved en ordning hvor menighetsrådsmedlemmene skal velge prostiråds-/storfellesrådsmedlemmer og disse igjen skal velge Kirkemøtet, vil også menighetsrådsmedlemmene i større grad ta hensyn til hva disse kandidatene mener i kirkepolitiske spørsmål i valget til fellesorganet, i stedet for kun å velge den personen de tror vil kunne ivareta soknets interesser i fellesorganet på best måte.

En del vil mene at en ordning med indirekte valg gir en bedre sammenheng i den kirkelige strukturen. Arbeidsgruppen er ikke nødvendigvis enig i dette; noen vil mene at det at soknet ved dets medlemmer velger både menighetsråd og Kirkemøtet gjennom direkte valg ivaretar sammenhengen i strukturen.

Det vil også være et selvstendig argument at når kirkemedlemmene først har fått stemmerett til valget av bispedømmeråd og Kirkemøtet, vil det kunne oppleves som en svekkelse av kirkemedlemmenes innflytelse og demokratiske rettigheter hvis de mister stemmeretten ved valg av Kirkemøtet igjen. Det kan forventes at det vil bli oppfattet av mange som en svekkelse av det kirkelige demokratiet.

Arbeidsgruppen viser til at en av forutsetningene for skillet mellom stat og kirke var at det skulle gjennomføres en demokratireform med «økt bruk av direktevalg», jf. kirkeforliket av 2008 pkt. 1. Arbeidsgruppen mener at det ikke er aktuelt å anbefale å gå inn for en ordning med indirekte valg til Kirkemøtet. Arbeidsgruppen viser også til at Kirkerådets mandat for prosjektet slår fast at «direkte valg skal vektlegges».

7.5.1.4 NÆRMERE OM NOMINERINGSGRUPPER M.M.

Arbeidsgruppens vurderinger om kirkelig demokrati og valgordninger er i hovedsak på overordnet nivå. Arbeidet med kirkelige valgordninger inneholder en rekke detaljspørsmål som arbeidsgruppen ikke har hatt tid eller ønske om å gå inn i, bl.a. når det gjelder stemmetillegg, delingstall mv. Dette har også sammenheng med at arbeidsgruppen er kjent med at Kirkerådet parallelt med

utredningsarbeidet forbereder endringer i kirkevalgreglene til behandling på Kirkemøtet 2022, hvor blant annet spørsmål om valglistene fra nominasjonskomiteer forventes behandlet.

Etter arbeidsgruppens vurdering innebærer dagens valgordning, hvor det både finnes en Nominasjonskomiteens liste og andre nomineringsgrupper, at valgordningen blir vanskelig å forstå for velgere. Den asymmetrien som er mellom de ulike valglistene, hvor en valgliste inneholder et mangfold av kandidater med ulike standpunkter, mens andre valglistene har kandidater som er forpliktet på et felles program, er etter arbeidsgruppens vurdering uheldig. Ordningen åpner for at velgere som valgte Nominasjonskomiteens liste, med sikte på å få inn personer på denne listen som ønsket å åpne for vigsel av samme kjønn, kunne bidra til valg av kandidater som gikk imot likekjønnet vigsel, selv om de ga tilleggsstemme til personene som var for vigsel av samme kjønn. Dette fordi listestemmene deres bidro til at Nominasjonskomiteens liste ble sikret et antall mandater, uten at de kandidatene de gav tilleggsstemmer nødvendigvis ble valgt i personvalget på listen. Velgerne risikerte derfor at deres stemme på kandidater som var for likekjønnet vigsel, kunne føre til motsatt effekt, ved at deres stemme kunne bidra til valg av kandidater som var imot likekjønnet vigsel. Denne hybridordningen kan være vanskelig tilgjengelig for velgerne og derfor lite demokratisk. Det kan tilsi at det utvikles en ordning som baserer seg på selvstendige nomineringsgrupper hvor kandidatene på valglistene samler seg om hvert sitt program. Arbeidsgruppen er kjent med at dette er blant spørsmålene som vil bli behandlet av Kirkemøtet i forkant av kirkevalget i 2023.

7.5.2 VALG AV PREST ELLER VIGSLET MEDLEM

Etter gjeldende ordning velges prester til Kirkemøtet av de som har stemmerett ved valg av prester, dvs. ordinerte prester tilsatt i en fast ordnet kirkelig prestestilling som har en stilling på minst 15 timer i uka. Valget gjennomføres som preferansevalg. Et alternativ er at dagens valgordning videreføres, eventuelt at det endres tilbake til flertallsvalg.

Det vises til at arbeidsgruppen har pekt på at et alternativ er at det fortsatt skal velges en prest fra hvert bispedømme til Kirkemøtet, mens et annet alternativ er at det skal velges et vigslet medlem fra hvert bispedømme til Kirkemøtet. Uavhengig av om det blir det ene eller det andre av disse alternativene, vil enten presten eller den vigslede måtte bli valgt etter en nærmere angitt ordning. Valgordningen det velges å benytte vil kunne være uavhengig av om det er en prest eller en vigslet medarbeider som blir valgt. I det følgende omtales de derfor om hverandre, som prest/vigslet. Arbeidsgruppen har vurdert om det kan være aktuelt å fastsette at prestene/de vigslede skal velges av både prestene/de vigslede og alle kirkemedlemmene, i stedet for bare av prestene/de vigslede. Dette er måten prestene velges i Den evangelisk-lutherske kirke i Würtemberg.

I forbindelse med opprettelsen av bispedømmemøter i 1984, ble det diskutert om en burde innføre en ordning hvor «alle valgte alle» på bispedømmemøtet, dvs. herunder at bispedømmemøtet valgte presten til bispedømmerådet. Arbeidsgruppen som utredet lovendringene, pekte på at «mange ser en valg måte som tjenlig og forsvarlig der alle medlemmer i et kirkelig møte velger alle representanter til de respektive organer og fora. Dette vil uttrykk en prinsipiell likhet og et felles ansvar som alle

kirkens aktive medlemmer og medarbeidere deler».¹⁸ Arbeidsgruppen og departementet konkluderte likevel med at prestene «inntil videre, som hittil, bør velge sine egne representanter ved særskilte valg», blant annet fordi de mente det var behov for ytterligere utredning.¹⁹

Arbeidsgruppen som leverte utredningen *Kjent inventar i nytt hus* i 2011 (Bakkevig 3-utvalget) anbefalte at prestene skulle bli valgt av alle kirkemedlemmene, da det ville «styrke både det valgte organs demokratiske legitimitet og den ordinerte tjenestens *demokratiske* basis som medlem av organet» (hefte 2, side 96).

Hvis man skal ha en ordning med hvor prestene/de vigslede velges av kirkemedlemmene, er det grunn til å tro at kirkemedlemmene ikke vil ha så mye kunnskap om disse kandidatene. Et ekstra valg vil kunne være komplisert for velgerne. Det kan tilsi at det i så fall bør være nomineringsgruppene som blir de som nominerer prestekandidatene/de vigslede kandidatene også. En kan potensielt se for seg at velgerne får en liste med både folkevalgte og prester/vigslede de kan velge mellom. I så fall vil det være grunn til å regne med at det er den nomineringsgruppen som får flest stemmer som får valgt inn sin presterepresentant/vigslede representant i Kirkemøtet.

Arbeidsgruppen mener det er to alternative modeller som kan velges:

1. Prestene/de vigslede velges av kirkemedlemmene

I dette alternativet vil både kirkemedlemmer og vigslede kunne velge de vigslede. Arbeidsgruppen har vurdert om det bør utarbeides en egen liste for de vigslede, som velgere kan velge i tillegg til listene med folkevalgte kandidater. Arbeidsgruppen antar imidlertid at det vil kunne skape forvirring for velgerne å måtte ta stilling til både en valgliste med folkevalgte representanter og en valgliste med vigslede representanter. Derfor mener arbeidsgruppen det vil være mer hensiktsmessig å overlate til nomineringsgrupper å utarbeide en felles valgliste hvor det både er kandidater til folkevalgte medlemmer og kandidater til prest/vigslede medlemmer på samme liste. På en slik felles valgliste vil det måtte markeres tydelig på listen hvem som er folkevalgte kandidater og hvem som er prester/vigslede kandidater, hver for seg og under separate overskrifter. Arbeidsgruppen mener det likevel ikke bør være et krav om at hver valgliste må ha prester/vigslede kandidater for å bli godkjent; det kan tenkes at en gruppering ikke klarer å rekruttere noen vigslede til å stå på listen. I så fall bør det ikke hindre at nomineringsgruppen kan stille til valg med en valgliste til folkevalgte medlemmer.

Ordningen vil forenkle arbeidet med å utarbeide et valgmanntall betraktelig, da det kun vil være behov for å lage et valgmanntall hvor alle medlemmene er innført, i stedet for et valgmanntall for medlemmene med stemmerett til folkevalgte og et eget valgmanntall for prester/vigslede. Valgmyndighetene vil i stedet kunne avklare hvem som er valgbar som prest/vigslet i prosessen med å godkjenne listeforslaget.

¹⁸ Arbeidsgruppens rapport 31. mars 1982, inntatt som vedlegg til Ot.prp. nr. 74 (1982–83).

¹⁹ Ot.prp. nr. 75 (1982–1983) side 18.

2. Prestene/de vigslede velges av de vigslede

I dette alternativet velger prestene/de vigslede i valgkretsen en prest/vigslet representant. Alternativet bygger på dagens ordning. Valgordningen som i dag benyttes for prester, foreslås videreført i dette alternativet. En svakhet ved denne ordningen er at det gir et inntrykk av at prestene/de vigslede blir valgt som ansattrepresentanter, noe som ikke er den rollen de blir valgt til.

7.5.3 VALG AV EN REPRESENTANT FRA UNGDOMMENS KIRKEMØTET SOM MEDLEM AV KIRKEMØTET

En konsekvens av forslaget om at Ungdommens kirkemøte skal kunne velge et medlem til Kirkemøtet, er at det bør etableres en ordning for valg av denne representanten. Arbeidsgruppen har vurdert noen alternativer hvis lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg eller en annen ungdomsrepresentant skal bli medlem av Kirkemøtet.

Alternativ 1 – Ungdommens kirkemøte velger

Ungdomsrepresentanten velges av Ungdommens kirkemøte og blir da medlem av Kirkemøtet. Den nærmeste parallellen til denne ordningen er valget av nordsamisk representant til Nord-Hålogaland bispedømmeråd og Kirkemøtet og lulesamisk representant til Sør-Hålogaland bispedømmeråd og Kirkemøtet, som velges av Samisk kirkelig valg møte.

Alternativ 2 – nominasjon av Ungdommens kirkemøte, Kirkemøtet velger

Ungdommens kirkemøte nominerer én kandidat. Kirkemøtet velger formelt vedkommende som medlem av Kirkemøtet. Dette alternativet svarer til dagens ordning for valg av leder av Samisk kirkeråd, som blir nominert av Samisk kirkelig valg møte og valgt av Kirkemøtet.

Alternativ 1 vil kunne sies å gi ungdomsstrukturen i Den norske kirke større innflytelse enn alternativ 2, som en følge av at det øverste organet i ungdomsstrukturen selv velger representanten. I tidligere utredninger har enkelte reist spørsmålet om ungdomsstrukturen er representativ nok for de unge, som følge av at det tilsynelatende kan være noe tilfeldig hvem som deltar på ungdomsting og blir sendt videre på Ungdommens kirkemøte. I et slikt perspektiv vil alternativ 2 sikre at det er Kirkemøtet, med sin demokratiske basis, som formelt sett velger vedkommende etter nominasjon fra Ungdommens kirkemøte. Det vil samtidig kunne ses på som at Kirkemøtet supplerer seg selv med ett medlem til, noe utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* anbefalte at skulle avskaffes.

Arbeidsgruppen mener at ungdomsrepresentanten må velges av Ungdommens kirkemøte selv. Når det foreslås at ungdomsrepresentanten blir medlem av Kirkemøtet for at unge skal være representert, tilsier dette etter arbeidsgruppens oppfatning at vedkommende må bli valgt av Ungdommens kirkemøte.

7.5.4 ANDRE VALG TIL KIRKEMØTET

Arbeidsgruppen har avgrenset seg fra å vurdere nærmere spørsmål om valgordning ved valg av samiske representanter eller døve menighetenes representant til Kirkemøtet i tråd med mandatet.

Arbeidsgruppen vil samtidig peke på at den er av den oppfatning at valget av leder til Samisk kirkeråd, hvor det er Samisk kirkelig valg møte som nominerer og Kirkemøtet velger leder på bakgrunn av nominasjonen, ikke er den best egnede måten å sikre samisk representasjon og medbestemmelse på (tilsvarende alternativ 2 i avsnitt 7.5.3). Når det er lagt til grunn at det skal være samisk representasjon i Kirkemøtet, tilsier dette etter arbeidsgruppens oppfatning av vedkommende må bli valgt av Samisk kirkelig valg møte, og ikke av Kirkemøtet.

7.6 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Arbeidsgruppen mener at betegnelsen «leke medlemmer» bør erstattes med «folkevalgte medlemmer». Arbeidsgruppen mener at Kirkemøtet i hovedsak bør bestå av folkevalgte medlemmer samt biskopene. For øvrig mener arbeidsgruppen at ordningen med en særskilt kategori av lek kirkelig tilsatte ikke bør videreføres, men disse kirkelig tilsatte vil kunne velges som folkevalgte medlemmer. Noen av arbeidsgruppens medlemmer mener at prester fortsatt bør være representert i Kirkemøtet, mens andre mener at representasjonen i Kirkemøtet bør utvides fra prester til også å inkludere andre vigslede tjenester. En posisjon i arbeidsgruppen er at utgangspunktet for Kirkemøtets sammensetning bør bygge på at Kirkemøtet kun består av folkevalgte medlemmer, og ikke ha en særskilt representasjon fra bestemte grupper, på samme måte som Stortinget kun består av folkevalgte stortingsrepresentanter.

Arbeidsgruppen tar til etterretning at mandatet innebærer at det fortsatt skal være en særskilt representasjon fra døvemenighetene og samisk kirkeliv. Arbeidsgruppen anbefaler at Ungdommens kirkemøte bør få velge ett medlem av Kirkemøtet med stemmerett, i tillegg til representantene med tale- og forslagsrett. Arbeidsgruppen mener videre at antallet representanter med tale- og forslagsrett bør vurderes nærmere, ut fra det prinsippet at Kirkemøtets talestol bør være forbeholdt Kirkemøtets medlemmer.

Arbeidsgruppen mener de folkevalgte medlemmene av Kirkemøtet bør velges gjennom direkte valg med bispedømmene som valgkrets. Samtidig bør antallet mandater fra hvert bispedømme være differensiert ut fra medlemstallet i de enkelte bispedømmer. Arbeidsgruppen foreslår en mandatfordeling som bygger videre på Valgløvetvalgets forslag i NOU 2020: 6. Etter arbeidsgruppens forslag vil hvert valgdistrikt i utgangspunktet få ett mandat, og de resterende mandatene fordeles med St Laguës metode på grunnlag av medlemstall, men ingen får mindre enn seks mandater hver. Med gjeldende medlemstall vil det innebære at de største bispedømmene får 10–11 mandater, mens de minste bispedømmene er sikret å få seks mandater. Arbeidsgruppen mener at de samiske representantene i de tre nordligste bispedømmene bør inngå i antallet mandater de enkelte bispedømmer får. Når det gjelder døvemenighetenes representant fra Oslo bispedømme, mener arbeidsgruppen at dette mandatet bør komme i tillegg til antallet mandater Oslo bispedømme får ut fra medlemstallet. Dette fordi i hvert fall to av de tre nordligste bispedømmene i utgangspunktet har en større representasjon gjennom mandatfordelingen mellom valgkretsene enn det deres medlemstall skulle tilsa. Da vil det være urimelig om den samiske representasjonen kom i tillegg til den andre overrepresentasjonen disse bispedømmene vil ha. For Oslo bispedømmes del er situasjonen annerledes. Arbeidsgruppen mener for øvrig at lederen av Samisk kirkeråd bør velges av Samisk kirkelig valg møte, og ikke av Kirkemøtet.

8. KIRKERÅDET – SAMMENSETNING OG VALGORDNING

8.1 INNLEDNING

Etter kirkeordningen av 30. mars 2019 består Kirkerådet av elleve leke medlemmer, ett fra hvert bispedømme, en lek kirkelig tilsatt og fire prester valgt av Kirkemøtet og en biskop valgt av Bispemøtet, jf. § 29. For hvert medlem velges det ett varamedlem.

8.2 HISTORISK SAMMENSETNING OG VALGORDNING

8.2.1 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1970–1984

Kirkerådet ble første gang valgt på bispedømmerådernes fellesmøte i 1970. Kirkerådet bestod av 8 lekmenn og 4 prester med personlige varamedlemmer valgt av bispedømmerådernes fellesmøte for perioden frem til neste ordinære fellesmøte er avsluttet, i tillegg til en biskop med varamann valgt av Bispemøtet, jf. kirkeordningsloven § 54 a. Alle bispedømmeråd skulle være representert i rådet. To av medlemmene, en lek og en prest, ble valgt på fritt grunnlag.

Ved kgl.res. 10. oktober 1970 nr. 4 ble forskrift om valg av bispedømmerådernes fellesråd – Kirkerådet fastsatt. Bispedømmerådernes fellesmøte valgte først ti medlemmer (sju leke og tre prester) som representerte bispedømmerådene og deretter en prest og en lek kirkelig tilsatt på fritt grunnlag, mens det siste bispemøtet før fellesmøtet valgte biskop med varamann.

8.2.2 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1984–1996

Kirkerådet bestod i perioden 1984–1996 av ti leke medlemmer, hvorav minst én kirkelig tilsatt, fire prester og en biskop med vara valgt av Bispemøtet, jf. kirkeordningsloven § 55. De leke medlemmene og prestene ble valgt av Kirkemøtet på sitt første møte i bispedømmerådernes valgperiode for perioden fram til Kirkemøtets første møte i den påfølgende valgperiode. Alle bispedømmeråd skulle være representert i rådet. Tre av medlemmene ble valgt utenom bispedømmerådene. Kirkemøtet fastsatte regler for valg av Kirkerådet, hvorpå Kongen måtte godkjenne dem.

8.2.3 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING OG VALGORDNING 1997–2020

Med kirkeloven fra 1996 ble det videreført at Kirkerådet skulle bestå av ti leke medlemmer, men hvor én av dem skulle være kirkelig tilsatt, og fire prester, alle med personlige varamedlemmer, valgt av Kirkemøtet, i tillegg til en biskop med vara valgt av Bispemøtet. Alle bispedømmeråd skulle være representert i Kirkerådet. Frem til og med perioden 2006–2010 ble tre av Kirkerådets medlemmer valgt på fritt grunnlag, men fra 2010 ble alle valgt blant bispedømmerådernes medlemmer.

Fra 1. januar 2017 ble kirkeloven endret til kun å fastsette at Kirkerådet består av et antall medlemmer med personlige varamedlemmer valgt av Kirkemøtet og en biskop med varamedlem valgt av Bispemøtet, hvorpå det ble opp til Kirkerådet å fastsette nærmere regler om Kirkerådets

sammensetning. Fordi det var valg av Kirkerådet i 2016, før endringen trådte i kraft, valgte Kirkemøtet i 2016 å videreføre sammensetningen fra 2017–2020 med sikte på å foreta en helhetlig gjennomgang i forkant av Kirkemøtets valg av nytt Kirkeråd i 2020.

Kirkemøtet har behandlet regler for valg av Kirkerådet en rekke ganger, blant annet i 2008, 2009, 2010, 2011 og 2014. Bakgrunnen for dette har vært at de krav som har vært fastsatt i kirkeloven for sammensetningen av Kirkerådet, har gjort det vanskelig å finne en ideell ordning for valg gjennomføringen. Når kravet om at alle bispedømmeråd skal være representert i rådet kombineres med kravet om hvor mange som skal være leke, lek kirkelig tilsatt og prester, medførte det noen kompliserte valgoppgjør hvor enkelte medlemmer ble valgt med et lavt stemmetall bak seg.

8.3 GJELDENE RETT

Etter en høring høsten 2017, vedtok Kirkemøtet i 2018 prinsipper om en ny sammensetning for Kirkerådet. Sammensetningen innebærer at Kirkerådet består av elleve leke medlemmer, ett fra hvert bispedømme, en lek kirkelig tilsatt og fire prester valgt av Kirkemøtet og en biskop valgt av Bispemøtet, og det velges ett varamedlem for hvert medlem. Den nye sammensetningen ble i 2019 fastsatt i regler 1. april 2019 nr. 455 for valg av Kirkerådet § 1-1 fra 2020 og i kirkeordningen 30. mars 2020 fra 1. januar 2021. Den nye sammensetning trer i kraft fra valget av et nytt Kirkeråd på Kirkemøtet i oktober 2020.

Den nye sammensetningen innebærer at valgordningen forenkles, fordi alle bispedømmene blir representert i rådet gjennom de leke medlemmene. Kirkemøtet valgte i 2019 å fastsette en valgordning som innebærer at rådet velges gjennom fire valgogang; først velges lederen i en særskilt valgogang (med krav om alminnelig flertall), deretter velges fem leke medlemmer, to prester og lek kirkelig tilsatt, etterfulgt av en valgogang hvor de resterende fem leke medlemmene og to prestene velges. Til slutt velges varamedlemmene i en felles valgogang.

I tillegg til Kirkerådets medlemmer, har Kirkemøtet fastsatt at lederne i Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd og Den norske kirkes ungdomsutvalg, møter i Kirkerådet med tale- og forslagsrett.

Ved endringer i valgreglene og Kirkemøtets forretningsorden i 2016 ble det åpnet opp for at Kirkemøtet kan holde Kirkerådet ansvarlig ved å bytte det ut i løpet av valgperioden.

8.4 KIRKERÅDETS SAMMENSETNING

Arbeidsgruppen har i mandatet sitt fått i oppgave å vurdere sammensetning og valgordning til Kirkerådet. Dette vil i første rekke være en konsekvens av eventuelle endringer som foreslås i Kirkemøtets sammensetning, særlig med tanke på prester og andre kirkelig tilsatte, da ordningen uansett nettopp har blitt endret fra og med valget av Kirkerådet i oktober 2020.

Arbeidsgruppen har vurdert noen alternativer, som må ses i sammenheng med alternative forslag om Kirkemøtets sammensetning i kapittel 7. Arbeidsgruppen har hatt som prinsipp at antallet medlemmer i Kirkerådet bør være et oddetall.

Kirkemøtet besluttet i 2019 at lederen av Kirkerådet skal være en av Kirkemøtets leke medlemmer. I arbeidsgruppens terminologi betyr det at lederen vil måtte være et folkevalgt medlem. Arbeidsgruppen mener det videre bør presiseres at lederen av Kirkerådet ikke kan være tilsatt i trossamfunnet Den norske kirke (hverken lokalt, regionalt eller nasjonalt).

Spørsmål om geografisk representasjon i Kirkerådet er et spørsmål som kan være aktuelt å vurdere i forbindelse med Kirkerådets sammensetning. Før Kirkemøtet gjorde vedtak om endring av Kirkemøtets sammenslutning i 2018, ble det stilt spørsmål i en høring om hvert bispedømme burde være representert i Kirkerådet eller ikke. Samtidig var det et spørsmål om medlemmene av Kirkerådet også måtte være medlemmer av Kirkemøtet, eller om det var adgang til å velge noen som ikke var medlemmer av Kirkemøtet. Høringen viste at det var bred oppslutning blant høringsinstansene (91 prosent) om å videreføre ordningen hvor alle bispedømmer er representert i Kirkerådet og kravet om at Kirkerådets medlemmer skal velges blant Kirkemøtets medlemmer. Samtidig må dette ses i sammenheng med hva slags konsekvenser det har for valgordningene. Se særlig avsnitt 8.5.4.4.

Arbeidsgruppen legger også til grunn at det bør være minst 40 prosent av hvert kjønn på valglisten(e) ved valg av Kirkerådet. Når det gjelder ungdomsrepresentasjon, bør det videreføres et krav om at minst 20 prosent av kandidatene på valglisten(e) er under 30 år. I tillegg viser arbeidsgruppen til avsnitt 8.4.4.

En eventuell endring i Kirkerådets sammensetning vil kunne tre i kraft allerede fra valget av nytt Kirkeråd i 2024, etter kirkevalget i 2023. Det forutsetter at Kirkemøtet fatter prinsippvedtak om ny sammensetning i 2022 og nye regler for valg av Kirkerådet på Kirkemøtet i 2023.

8.4.1 TOLV FOLKEVALGTE MEDLEMMER OG PRESES I BISPEMØTET

I dette alternativet består Kirkerådet av leder, elleve folkevalgte medlemmer (ett fra hvert bispedømme) og preses i Bispemøtet, totalt 13 medlemmer. I utgangspunktet kunne det holdt med elleve folkevalgte medlemmer for å sikre representasjon fra de enkelte bispedømmer, i tillegg til preses. Totalantallet blir da 12 medlemmer, et partall. For å sikre at det blir et oddetall, foreslås det derfor at lederen av Kirkerådet kommer i tillegg til representasjonen fra de enkelte bispedømmene.

Dette alternativet er en oppfølging av alternativet hvor Kirkemøtet bare består av folkevalgte medlemmer og biskopene. Det innebærer at det først og fremst er aktuelt i det tilfelle Kirkemøtet kun består av folkevalgte medlemmer og biskopene. I tilfeller hvor Kirkemøtet også består av en kategori prester eller vigslede, betyr denne modellen at andre kategorier på Kirkemøtet ikke vil være representert. Dette er begrunnet i at de folkevalgte medlemmene er de som har sitt demokratiske mandat fra kirkemedlemmene.

Hvis det er ønskelig at Kirkerådet skal velges ut fra forholdsvalg, kan det ut fra valgtekniske vurderinger være aktuelt å gå bort fra prinsippet om at hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet. Se nærmere om dette i avsnitt 8.5.4.

Når det gjelder den geografiske representasjonen, innebærer forslaget til kirkemøtesammensetning at de enkelte bispedømmer vil ha et differensiert antall kirkemøtemedlemmer ut fra antall kirkemedlemmer i de enkelte bispedømmene. Det er et spørsmål om det prinsippet som er lagt til grunn for kirkemøtesammensetningen, strider imot forslaget om at hvert bispedømme fortsatt skal være representert i Kirkerådet.

8.4.2 ELLEVE FOLKEVALGTE MEDLEMMER, EN PREST/VIGSLET OG PRESES I BISPEMØTET

Dette er en oppfølging av alternativene hvor Kirkemøtet består av folkevalgte medlemmer, prester eller vigslede og biskopene. Det innebærer at det er et folkevalgt medlem per bispedømme, en prest/vigslet og preses i Bispemøtet. Denne modellen tar utgangspunkt i at de ulike kategoriene på Kirkemøtet skal kunne bli representert i Kirkerådet.

Hvis prestene eller de vigslede blir valgt direkte av kirkemedlemmene vil denne modellen, i likhet med den forrige, bygge på at alle medlemmene av Kirkerådet valgt av Kirkemøtet henter sitt demokratiske mandat fra kirkemedlemmene.

De samme vurderingene om representasjon fra bispedømmene som er gjort i avsnitt 8.4.1 får også betydning for dette alternativet.

8.4.3 VIDEREFØRING AV DAGENS ORDNING MED TILPASNINGER

Dette er en alternativ oppfølging av alternativene hvor Kirkemøtet består av folkevalgte medlemmer, prester eller vigslede og biskopene, som tar utgangspunkt i gjeldende ordning.

Kirkerådet som velges oktober 2020 vil bestå av elleve leke medlemmer, fire prester, en lek kirkelig tilsatt og en biskop valgt av Bispemøtet, totalt 17 medlemmer. De leke medlemmene utgjør ca. 65 prosent av Kirkerådet. Dette er en utvidelse fra før 2020, hvor det var 60 prosent som var leke medlemmer. Siden arbeidsgruppen foreslår å fjerne kategorien for lek kirkelig tilsatt i Kirkemøtet, kan rådet enten reduseres med ett medlem eller utvides med et folkevalgt medlem. For å unngå partall, vil det nærmeste dagens ordning være å fastsette at rådet består av leder, elleve folkevalgte medlemmer, fire prester eller vigslede og preses i Bispemøtet, slik at det totalt blir 17 medlemmer.

Dette alternativet bygger på en videreføring av dagens ordning. Noen av arbeidsgruppens medlemmer mener at ordningen kan sies å gi en uforholdsmessig høy representasjon av prestene/de vigslede medlemmene i Kirkemøtet i Kirkerådet; 4 av de 11 prestene/vigslede vil sitte i Kirkerådet, med tilsvarende antall varamedlemmer. Med mindre prestene/de vigslede velges i direkte valg av kirkemedlemmene, slik det er pekt på som en mulighet i 7.4.4, vil det være 71 prosent av medlemmene i Kirkerådet i denne varianten som er folkevalgte medlemmer.

De samme vurderingene om representasjon fra bispedømmene som er gjort i avsnitt 8.4.1 får også betydning for dette alternativet.

8.4.4 VALG AV KIRKERÅD SOM ET STYRE PÅ FRITT GRUNNLAG

De ulike sammensetningene nevnt ovenfor bygger på en rekke reguleringer, blant annet et nærmere fastsatt antall medlemmer, regler om at hvert bispedømme skal være representert og at Kirkerådet kun skal bestå av medlemmer av Kirkemøtet.

Et alternativ til en slik måte å regulere valget av Kirkerådet på, kan være å velge et Kirkerådet på fritt grunnlag, uten så mange regelfestede begrensninger. Det kan for eksempel fastsettes at Kirkerådet skal bestå av 8–14 medlemmer valgt av Kirkemøtet samt preses i Bispemøtet, uten nærmere krav om geografisk representasjon, medlemskap i Kirkemøtet e.l. Et slikt alternativ vil gjøre at Kirkemøtet fra valgperiode til valgperiode kan velge det Kirkerådet det ønsker ut fra ønsket kompetanse på fritt grunnlag, basert på en fleksibilitet i regelverket. Kirkerådet vil være et styre som står ansvarlig for Kirkemøtet. En slik modell har dels en parallell til sammensetning av styre etter aksjelovgivningen, og dels en parallell til hvordan regjeringen eller byråd/kommuneråd sammensettes. Det legges til grunn at Kirkerådet uansett skal velges, og ikke utpekes.²⁰

Når en ser på hvilken sammensetning Kirkerådet skal ha, er det et spørsmål om Kirkerådet skal være representativt for Kirkemøtet («et Kirkemøte i miniatyr») eller om det skal være et mer operativt og utøvende organ. Mens alternativene i kapittel 8.4.1, 8.4.2 og 8.4.3 i hovedsak bygger på at Kirkerådet skal være sammensatt for å være representativt for Kirkemøtet, bygger dette alternativet på at sammensetningen skal være mer operativt og utøvende organ, som er ansvarlig overfor Kirkemøtet.

Hvis det velges medlemmer av Kirkerådet som ikke er medlem av Kirkemøtet, må det forutsettes at disse medlemmene vil få møteplikt og tale- og forslagsrett i Kirkemøtet. En ulempe med en slik modell vil være at det ikke på samme måte som tidligere blir en sammenheng mellom Kirkerådet og Kirkemøtet, hvor det er direktevalgte kirkemøtmedlemmer som kan velges indirekte til Kirkerådet. En fordel med forslaget er at det vil gi det enkelte Kirkemøtet en fleksibilitet til å foreta det valget det finner at er best for det enkelte valget, uten å være bundet av nærmere begrensninger fastsatt av tidligere kirkemøter.

Et slikt alternativ vil være naturlig å se i sammenheng med en modell hvor Kirkerådet velges på grunnlag av en innstilling fra en valgkomité. Se avsnitt 5.2.3.

8.4.5 REPRESENTANTER MED TALE- OG FORSLAGSRETT I KIRKERÅDET

Etter gjeldende ordning møter lederne av Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd og Den norske kirkes ungdomsutvalg fast i Kirkerådet med tale- og forslagsrett. Det samme gjør Kirkerådets direktør. I tillegg er det fastsatt at Kirkerådet kan innkalle andre til å delta i forhandlingene, men uten stemmerett.

²⁰ Byråd/kommuneråd kan etter kommuneloven enten opprettes ved valg eller ved utpeking, jf. kommuneloven §§ 10-4 og 10-5. I sistnevnte tilfelle skal ordføreren peke ut en byrådsleder/kommunerådsleder som skal danne et nytt råd, hvorpå denne lederen selv setter sammen rådet.

Lederne av Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd har hatt slik møte- og forslagsrett siden 2007. Dette erstattet en ordning hvor Kirkerådet oppnevnte en representant til Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd, og var begrunnet med at det kunne «styrkje samhandlinga mellom dei tre sentralkyrkjelege råda ved at leiarane kan bringe inn perspektiv frå MKR og SKR i alt arbeidet i KR».²¹ Samtidig pekte kirkemøtekomiteen på at «Den endringa som no vert foreslått, vil på grunn av dei store endringsprosessane i kyrkja vere av førebels karakter og bør difor ikkje nedfellast i Kyrkjelova».²² Kirkemøtet vurderte dette spørsmålet på nytt i 2018, på bakgrunn av en høring Kirkerådet gjennomførte høsten 2017. I høringen var det bred oppslutning om å videreføre ordningen med at lederen av Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd skulle møte i Kirkerådet med tale- og forslagsrett. Noen av høringsinstansene pekte på at det i utarbeidelsen av ny kirkeordning [kirkelig organisering] kan bli vurdert om den kirkelige rådsstrukturen bør endres, og finner derfor ikke å foreslå endringer på nåværende tidspunkt. Kirkemøtet vedtok på denne bakgrunn å videreføre ordningen. I forbindelse med forslag til nytt regelverk for Mellomkirkelig råd, har Kirkerådet foreslått for Kirkemøtet 2020 at bestemmelsen om at lederen av Mellomkirkelig råd møter i Kirkerådet med tale- og forslagsrett ikke endres (sak KM 04/20).

Lederen av Den norske kirkes ungdomsutvalg har hatt slik møte- og forslagsrett siden 2018. Dette hadde bakgrunn i at det ved valget av Kirkerådet i 2016 ikke ble valgt noen kandidater under 30 år til Kirkerådet.

8.5 KIRKERÅDETS VALGORDNING

8.5.1 VALG AV KIRKERÅDETS LEDER

Valget av Kirkerådets leder er et spørsmål som kan ses uavhengig av valget av de andre medlemmene av Kirkerådet. Den som er leder av Kirkerådet bør ha en bred oppslutning bak seg fra Kirkemøtet. Dagens ordning slår fast at Kirkemøtet velger lederen ved særskilt avstemning. Hvis ingen ved første stemmegivning får alminnelig flertall av de stemmer som er avgitt, holdes ny stemmegivning. Ved denne skal det bare stemmes på de to som ved første stemmegivning har fått flest stemmer. Dette er samme måte kommunestyre og fylkesting velger ordfører og fylkesordfører på, jf. kommuneloven § 7-8. Arbeidsgruppen anbefaler at denne ordningen videreføres.

8.5.2 FLERTALLSVALG TIL KIRKERÅDET – PARLAMENTARISME

De gjeldende valgreglene bygger på prinsippet om flertallsvalg. De kandidatene som får flest stemmer, innen sin kategori, er valgt. Det betyr at det er tilstrekkelig med simpelt flertall, og ikke nødvendig med alminnelig flertall, for å bli valgt.

En fordel med en flertallsvalgordning er at den er forholdsvis enkel: De som har flest stemmer, er valgt. Det innebærer at om det er en gruppering i Kirkemøtet som har flertall, vil de alene kunne avgjøre hvem som skal sitte i Kirkerådet. Kirkerådet vil således utgå fra flertallet i Kirkemøtet, et stykke på vei på samme måte som ved en parlamentarisk styringsform som er kjent fra Stortinget og

²¹ Komitémerknad 7 i sak KM 12/05.

²² Komitémerknad 9 i sak KM 12/05.

enkelte kommuner. Dette kan være med å tydeliggjøre skiller mellom de som er i posisjon og de som er i opposisjon. En ulempe med en flertallsvalgordning vil være at mindretall i Kirkemøtet i liten grad vil kunne oppnå representasjon i et slikt organ. For at et mindretall i Kirkemøtet skal bli representert i Kirkerådet, vil det være avhengig av at et flertall velger representanter fra mindretallet.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er det en verdi at Kirkerådet blir sammensatt på en slik måte at det har representanter fra alle grupperinger i Kirkemøtet, både større grupper og mindre grupper. En slik valgordning, hvor et mindretall kun kan bli representert om flertallet velger å gi dem plass i rådet, er ikke en ideell ordning. Gitt at Kirkemøtet blir valgt gjennom forholdstallsvalg, bør også Kirkerådet velges gjennom enten en form for forholdstallsvalg eller avtalevalg.

8.5.3 VALG AV KIRKERÅDET ETTER EN SAMLENDE VALGKOMITÉINNSTILLING

I flere frivillige organisasjoner og partier er det ofte en ordning hvor det velges en representativ valgkomité, hvor valgkomiteen utarbeider en samlende innstilling som landsmøtet, representantskapet eller generalforsamlingen vedtar. En slik innstilling vil kun bestå av det antallet kandidater som skal velges, med mindre det foreligger en delt innstilling.

I slike tilfeller vil gjerne valgkomiteen gjøre et større forberedende arbeid i forkant av Kirkemøtet, hvor den blant annet kan konsultere ulike de ulike grupperingene i Kirkemøtet om hvem de mener bør velges. En slik ordning vil innebære at valgkomiteen kommer frem en samlende innstilling som bygger på proporsjonalitet mellom ulike grupperinger, kjønnsbalanse og ungdomsrepresentasjon. Innstillingen vil da kunne vedtas med stort flertall på Kirkemøtet.

I Svenska kyrkan velger Kirkemøtet en valgkomite (valberedningen) med 15 medlemmer etter forslag fra en representant fra nomineringsgruppene. Valgberedningen legger frem et forslag til valg til kirkestyrelsen på 14 medlemmer, 14 varamedlemmer samt varamedlem for erkebiskopen. Forslaget bygger på en proporsjonal representasjon fra de ulike nomineringsgruppene. I 2017 valgte det nyvalgte Kyrkomötet en kirkestyrelse i tråd med innstillingen fra valgkomiteen.

En slik ordning skiller seg fra dagens nominasjonsordning ved at valgkomiteen konsulterer de ulike grupperingene i forbindelse med utarbeidelsen av et samlende forslag, hvorpå det kun fremmer det antall kandidater til Kirkemøtet som skal velges. Den reelle utvelgelsen av hvem som skal sitte i Kirkerådet overføres således til valgkomiteen i dialog med de ulike grupperingene i Kirkemøtet, hvorpå dette i etterkant vil bli bekreftet ved vedtak i Kirkemøtet. En ulempe ved en slik ordning vil kunne være at det gir biskopene og eventuelle prester/vigslede i Kirkemøtet mindre innflytelse på valget av medlemmer i Kirkerådet enn det de har i dag. Det kan også tenkes at Kirkemøtets medlemmer ikke vil være enig i valgkomiteens innstilling, på tross av at ulike grupperinger i Kirkemøtet har vært konsultert. En slik ordning vil kombineres med mulighet for benkeforslag, som en sikkerhetsventil.

Formelt sett vil et slikt valg være en form for flertallsvalg med krav om alminnelig flertall. Samtidig vil det være lagt opp til at valgkomiteen legger frem en innstilling som bygger på proporsjonal representasjon, noe som ivaretar en forholdsmessig representasjon av ulike grupperinger i Kirkemøtet. Hvis Kirkemøtet ender opp med ikke å følge valgkomiteens innstilling, vil en slik ordning

ikke være så forskjellig fra dagens ordning, ved at det da blir et ordinært flertallsvalg hvor de grupper som utgjør flertallet i Kirkemøtet kan bli valgt til alle plassene i Kirkerådet.

8.5.4 FORHOLDSTALLSVALG TIL KIRKERÅDET – FORMANNSKAPSMODELLEN

Et alternativ til dagens ordning er en valgordning som bygger på prinsippet om forholdstallsvalg. En parallell fra kommunal sektor omtales som formannskapsmodellen. I formannskapsmodellen etableres det et formannskap som et sentralt styringsorgan ved siden av kommunestyret som blir forholdsmessig sammensatt etter partienes oppslutning i kommunestyret. Modellen anses gjerne for å være konsensusorientert fordi den legger til rette for dialog, deliberasjon og kompromisser på tvers av partiene. En konsensusorientert valgordning til Kirkerådet, hvor ulike meninger og oppfatninger får bryne seg mot hverandre slik at det etableres kompromisser, vil kunne legge til rette for at Kirkerådet representerer bredden i Kirkemøtet. Arbeidsgruppen mener en slik ordning passer godt i en kirke.

Det kan tenkes tre alternativer; å benytte den samme metoden som ved valg av Kirkemøtet (St Lagues metode), den metoden som benyttes ved offentlige valg (St Lagues modifiserte metode) eller den metoden som benyttes ved forholdstallsvalg til formannskap etter kommuneloven (d'Hondts metode).

8.5.4.1 ST. LAGUËS METODE

St. Laguës metode innebærer at hver listes stemmetall divideres med 1, 3, 5, 7 osv. Hvert stemmetall skal divideres så mange ganger som det er nødvendig for å finne det antall mandater listen skal ha. Det første mandatet tilfaller den listen som har den største kvotienten. Det andre mandatet tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv.

For å vise hvordan en slik mandatfordeling kan ses ut, presenteres her en forenklet modell hvor det kun er 77 medlemmer som deltar i valget. Hvis en tar utgangspunkt i at gruppe A har 39 mandater i Kirkemøtet, gruppe B har 29 mandater i Kirkemøtet og gruppe C har 9 mandater i Kirkemøtet, vil valgoppgjøret etter St. Laguës metode se slik ut:

| | Gruppe A | Gruppe B | Gruppe C |
|------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Stemmetall | 39 | 29 | 9 |
| 1 | 39 (1) | 29 (2) | 9 (5) |
| 3 | 13 (3) | 9,7 (4) | 3 |
| 5 | 7,8 (6) | 5,8 (7) | 1,8 |
| 7 | 5,6 (8) | 4,1 (10) | 1,3 |
| 9 | 4,3 (9) | 3,2 | 1,0 |
| 11 | 3,5 (11) | 2,6 | 0,8 |

Det legges her til grunn at hver gruppe i Kirkemøtet avgir like mange stemmer som de har mandater, slik at stemmetallet blir hhv. 39, 29 og 9.

Gruppe A får mandat nr. 1, 3, 6, 8, 9 og 11, totalt seks mandater.

Gruppe B får mandat nr. 2, 4, 7 og 10, totalt fire mandater.
 Gruppe C får mandat nr. 5, ett mandat.

8.5.4.2 ST. LAGÜES MODIFISERTE METODE

I den modifiserte St. Laguës metode, som benyttes ved offentlige valg, er første delingstall satt til 1,4 i stedet for 1,0. Ellers følges samme prinsipp som ved den vanlige metoden. Hvis en benytter samme forenklede eksempel som i tabellen over, vil det gi følgende valgoppgjør:

| | Gruppe A | Gruppe B | Gruppe C |
|------------|----------|----------|----------|
| Stemmetall | 39 | 29 | 9 |
| 1,4 | 27,9 (1) | 20,7 (2) | 6,4 (6) |
| 3 | 13 (3) | 9,7 (4) | 3 |
| 5 | 7,8 (5) | 5,8 (7) | 1,8 |
| 7 | 5,6 (8) | 4,1 (10) | 1,3 |
| 9 | 4,3 (9) | 3,2 | 1,0 |
| 11 | 3,5 (11) | 2,6 | 0,8 |

Gruppe A får mandat nr. 1, 3, 5, 8, 9 og 11, totalt seks mandater.
 Gruppe B får mandat nr. 2, 4, 7 og 10, totalt fire mandater.
 Gruppe C får mandat nr. 6, ett mandat.

Forskjellen i den modifiserte metoden er at det skal noe mer til for at gruppe C blir representert, den får mandat nr. 6 i stedet for mandat nr. 5. Hadde det vært et utvalg bestående av fem medlemmer i stedet for elleve medlemmer som skulle bli valgt, ville gruppe C ikke være representert i det aktuelle utvalget.

8.5.4.3 D'HONDTS METODE

Når kommunestyret velger folkevalgte organer gjennom forholdsvalg, blir de valgt etter d'Hondts metode. Metoden innebærer at hver listes stemmetall divideres med 1, 2, 3, 4, 5 osv. Plassene i organet blir deretter fordelt til de listene som har de største kvotientene. Har flere lister samme kvotient, går plassen til den listen som har størst stemmetall. Hvert stemmetall skal divideres så mange ganger som det er nødvendig for å finne det antall mandater listen skal ha.

For å fortsette med de forenklede eksemplene i tabellene ovenfor, vil en mandatfordeling etter denne metoden se slik ut:

| | Gruppe A | Gruppe B | Gruppe C |
|------------|----------|----------|----------|
| Stemmetall | 39 | 29 | 9 |
| 1 | 39,0 (1) | 29,0 (2) | 9,0 (8) |
| 2 | 19,5 (3) | 14,5 (4) | 4,5 |
| 3 | 13 (5) | 9,7 (7) | 3 |
| 4 | 9,8 (6) | 7,3 (10) | 2,3 |
| 5 | 7,8 (9) | 5,8 | 1,8 |
| 6 | 6,5 (11) | 4,8 | 1,5 |

Gruppe A får mandat nr. 1, 3, 5, 6, 9 og 11.

Gruppe B får mandat nr. 2, 4, 7 og 10.

Gruppe C får mandat nr. 8.

Også i dette tilfelle får gruppe A seks mandater, gruppe B fire mandater og gruppe C ett mandat. Forskjellen fra de ulike variantene av St. Laguës metode er at det skal mer til for at gruppe C får valgt inn et mandat i organet; de får først mandat nr. 8, sammenlignet med mandat nr. 5 og nr. 6 etter de andre valgformlene. Denne metoden gir svært god mandatgevinst for de største listene, metoden sikrer en overrepresentasjon for disse listene.

8.5.4.4 VURDERING AV DE ULIKE METODENE

Det kan være naturlig å benytte den samme metoden ved forholdsvalg til Kirkerådet, som den som benyttes ved forholdsvalg til Kirkemøtet. Det taler for at det blir St. Laguës metode som legges til grunn også ved valg til Kirkerådet. Beregningene overfor viser at det er denne ikke-modifiserte metoden som i størst grad sikrer mindretallsrepresentasjon. Hvis det blir brukt ulike metoder til mandatfordeling til Kirkemøtet og Kirkerådet, og disse metodene er svært like hverandre bortsett fra at delingstallene er forskjellige, så blir det mer komplisert for dem som skal beregne mandatfordelingene. Det kan øke risikoen for misforståelser og feil.

Motsatt kan et argument for å velge et annet alternativ være at andre alternativ i større grad kan sikre at flertallet i Kirkemøtet får en overrepresentasjon i Kirkerådet, noe som kan sikre dette flertallet en styringsdyktighet i Kirkerådet. En overrepresentasjon for å sikre styringsdyktighet er et arguments om har vært brukt for å hindre at en nasjonalforsamling skal bli oppsplittet i mange små partier. Slik situasjonen er i dag, er det ikke sikkert at det har så mye for seg med en slik overrepresentasjon. Det kan snarere være et poeng å sikre at det blir en mest mulig proporsjonal representasjon i rådet.

Spørsmålet om forholdsvalg ved valg av Kirkerådet kan avhenge noe av sammensetningen av Kirkerådet. Det kan for eksempel tenkes at:

- Det gjennomføres forholdsvalg kun på de folkevalgte medlemmene, utenom leder, mens prester/vigslede velges ved flertallsvalg. I et slik tilfelle kan det være aktuelt å vurdere om de største listene bør sikres en større styringsdyktighet gjennom valg av St. Laguës modifiserte metode eller d'Hondts metode, for å legge til rette for at den største gruppen i Kirkemøtet også får flertall i Kirkerådet. Dette fordi de folkevalgte medlemmene bare utgjør en del av Kirkerådet.
- Det gjennomføres forholdsvalg på både de folkevalgte medlemmene og prester/vigslede, utenom leder.

Arbeidsgruppen vurderer det som at hensynet til styringsdyktighet bør være underordnet hensynet til å få en mest mulig proporsjonal representasjon i Kirkerådet, samt at det bør være samme metode som benyttes ved valg til Kirkemøtet og Kirkerådet.

Forholdsvalg er en modell som er komplisert å forene med at alle bispedømmene skal være representert. Ved å bygge videre på eksempelet i 5.3.4.1 kan dette illustreres. I dette eksempelet er det tre grupper i Kirkemøtet, og hver av dem stiller liste ved valget av Kirkerådet. Hva skjer hvis alle tre listene har listetopper fra samme bispedømme, for eksempel Oslo? Da vil i utgangspunktet gruppe A få inn sin kandidat fra Oslo fordi de får mandat nr. 1, mens gruppe B og C sine listetopper vil falle ut fra Kirkerådet, fordi Oslos plass allerede er fylt. Mandat nr. 2 går til gruppe B, hvor nr. 2 på listen kommer fra Borg. Gruppe A og C vil dermed ikke kunne være representert fra Borg. Mandat nr. 3 går til gruppe A, fra Bjørgvin. Slik fortsetter det til gruppe C får mandat nr. 5. Det kan imidlertid tenkes at C kun har innvalgte kirkemøtemedlemmer fra de bispedømmene som allerede har blitt kåret. For at gruppe C skal kunne bli representert, vil man da måtte gå opp igjen til det mandatet fra bispedømmet hvor gruppe C har et innvalgt medlem fra. Det vil innebære at det vil være lite forutberegnelighet for de enkelte grupperinger hvem de kan regne med å få valgt inn i Kirkerådet, og de kan ende med at listetoppene ikke blir representert, med unntak av den største grupperingen.

Dette viser at kombinasjonen av forholdsvalg og at hvert bispedømme skal være representert, vil medføre en komplisert valgordning hvor det vil være vanskelig å forutse resultatet på kandidatnivå, ut over at de ulike grupperingene vil være forholdsmessig representert. Hvis det også gjennomføres forholdsvalg på prester/vigslede, vil det komplisere spørsmålet ytterligere.

Dette kan tilsi at hvis det skal være forholdsvalg, bør kravet om at hvert bispedømme skal være representert i Kirkerådet fjernes. Arbeidsgruppen mener i den sammenheng at det vil være et viktigere hensyn å ta at Kirkerådet gjenspeiler meningene i Kirkemøtet (substansiell representasjon), enn at Kirkerådet gjenspeiler geografiske hensyn (deskriptiv representasjon).

8.5.5 AVTALEVALG TIL KIRKERÅDET

Avtalevalg er en valgform som benyttes ved valg av folkevalgte organer i kommuner. Kommunelovens regler om avtalevalg finnes i §§ 7-4 og 7-7:

§ 7-4. Forholdsvalg, avtalevalg eller flertallsvalg

Medlemmer til folkevalgte organer skal velges ved forholdsvalg hvis minst ett medlem krever det. I andre tilfeller skal medlemmene velges ved avtalevalg.

Leder og nestleder for folkevalgte organer skal velges ved flertallsvalg.

§ 7-7. Avtalevalg

Kommunestyret eller fylkestinget kan selv enstemmig vedta at valg til folkevalgte organer skal foregå som avtalevalg etter denne paragrafen.

Valget gjennomføres på grunnlag av en innstilling med forslag til medlemmer og varamedlemmer. Innstillingen skal inneholde like mange navn som det skal velges medlemmer, og det skal angis hvilket parti eller hvilken gruppe medlemmene representerer. Innstillingen kan også inneholde navn på varamedlemmer for hvert parti eller hver gruppe. Antall varamedlemmer kan være inntil to flere enn de faste medlemmene fra partiet eller gruppen. Innstillingen vedtas enstemmig av kommunestyret eller fylkestinget.

Hvis organet skal bestå av minst fire medlemmer, skal hvert kjønn være representert i organet med minst 40 prosent. Skal organet bestå av tre eller færre medlemmer, skal begge

kjønn være representert i organet. Viser det seg at et valg etter andre ledd vil føre til at kravene i første eller andre punktum ikke blir oppfylt, skal det nødvendige antallet kandidater fra det underrepresenterte kjønn settes inn for å oppfylle kravet. Ved valg til folkevalgte organer som etter lov bare skal bestå av medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og ved valg av arbeidsutvalg for folkevalgte organer, skal reglene i dette leddet følges så langt det er mulig.

Når varamedlemmer skal velges, skal framgangsmåten i tredje ledd følges.

Fordi dette er en velutviklet ordning for hvordan avtalevalg gjennomføres i andre organer, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i dette.

Oversatt til valg av Kirkerådet, kan avtalevalg beskrives som en ordning hvor grupperinger i Kirkemøtet kan gå sammen om ett felles forslag til én helhetlig innstilling som ivaretar en forholdsmessig sammensetning av grupperingene ved valget av medlemmer, som så godkjennes i sin helhet av Kirkemøtet med et kvalifisert flertall, uten at å gå gjennom veien med gjennomføring av flertallsvalg eller forholdstallsvalg. Valgformen gir mulighet til å sikre at ulike grupperinger blir forholdsmessig representert i organet, uten at det er flertallet som avgjør hvem som skal bli representert fra mindretallet.

Ved avtalevalg i kommunestyre og fylkesting er det krav om enstemmighet for at avtalevalg skal gjennomføres. Hvis ett medlem krever det, skal valget gjennomføres som forholdsvalg. Dette vurderes som for strengt for Kirkemøtets del. Det vil kunne oppfattes som urimelig om ett medlem ønsker å motsette seg avtalevalg dersom de øvrige 115 medlemmer ønsker det. Samtidig bør det være krav om et kvalifisert flertall for å kunne gjennomføre et avtalevalg. Hvis det hadde blitt satt et krav om alminnelig flertall, ville det gitt et flertall en enda større mulighet til å avgjøre hvilke medlemmer som blir valgt, enn om det gjennomføres en avstemning etter de ordinære reglene. Et avtalevalg ved valg til Kirkerådet bør i så fall forutsette at det er et kvalifisert flertall på 2/3 som støtter at valget gjennomføres på denne måten.

I likhet med spørsmålet om forholdstallsvalg, må det tas stilling til om avtalevalget kun skal gjelde de folkevalgte medlemmene, eller om det også skal gjelde prester/vigslede i Kirkerådet. Hvis det videreføres en representasjon av prester i Kirkemøtet, eventuelt endres til vigslede, vil det være et spørsmål om de på samme måte som grupperingene av folkevalgte medlemmer vil kunne inngå i et samarbeid om en innstilling ved avtalevalget. Hvis også disse kirkemøtemedlemmene velges direkte av kirkemedlemmene på lister fra nomineringsgrupper, vil det i større grad være aktuelt enn om disse velges av sine respektive yrkesgrupper.

8.5.6 KOMBINASJONSLØSNING – MULIGE ALTERNATIVER VED VALG AV KIRKERÅDET

Etter kommuneloven er forholdsvalg og avtalevalg to alternativer hvor begge kan velges. Hvis en skulle gå inn for å åpne for avtalevalg, bør det antakelig kombineres med muligheten for at valget kan gjennomføres på annet vis også. Det er ikke gitt at 2/3 av Kirkemøtets medlemmer vil kunne bli enige om en avtale om en felles innstilling. I så fall må det være mulig å gjennomføre valget på annet vis. Det vil derfor kunne være naturlig å utarbeide et regelverk som kombinerer ulike alternativer, for eksempel forholdsvalg og avtalevalg.

8.5.7 VALG AV BISKOP TIL KIRKERÅDET

Etter gjeldende regler velger Bispemøtet selv en biskop med personlig vara. Praksis har alltid vært at det er preses i Bispemøtet som velges som Bispemøtets medlem i Kirkerådet. Bispemøtet har selv slått dette fast i Bispemøtets forretningsorden § 6. Visepreses er preses sin vara i Kirkerådet.

Det er et spørsmål om det bør fastsettes i reglene at det er preses i Bispemøtet som er biskopen som sitter i Kirkerådet, eller om dette fortsatt bør overlates til Bispemøtet å bestemme. Både i Svenska kyrkan, Den evangelisk-lutherske kirken i Finland, Church of England og Den evangelisk-lutherske kirken i Württemberg har den (eller de) ledende biskopene fast plass i kirkens utøvende organ i kraft av sin posisjon. Arbeidsgruppen mener at det bør være preses i Bispemøtet som er biskopen i Kirkerådet. Det er ikke lett å se for seg at Bispemøtet skulle velge en annen biskop enn preses til denne plassen. Siden dette også er i tråd med langvarig praksis, mener arbeidsgruppen at det vil være forenkende å fastsette at det skal være slik direkte i regelverket.

Hvis det fastsettes at preses skal være medlem i Kirkerådet, kan det være naturlig å fastsette at visepreses er preses sin vara. En alternativ ordning, som tilsvarer den de har i Svenska kyrkan, er at Kirkemøtet velger vara etter forslag fra Bispemøtet.

8.6 ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER

Arbeidsgruppen har tegnet ut tre alternative sammensetninger av Kirkerådet som korresponderer med ulike forslag om Kirkemøtets sammensetning:

- Leder, elleve andre folkevalgte medlemmer og preses.
- Elleve folkevalgte medlemmer (inkludert leder), en prest/vigslet og preses.
- Leder, elleve folkevalgte medlemmer, fire prester/vigslede og preses.

I tillegg har arbeidsgruppen tegnet ut et annet forslag:

- Et Kirkeråd valgt på fritt grunnlag.

Arbeidsgruppen mener at det bør fastsettes at det er preses i Bispemøtet som er biskopen som sitter i Kirkerådet i kraft av sitt verv og at visepreses er preses sin vara.

Arbeidsgruppen mener at lederen av Kirkerådet bør velges ved særskilt avstemning med krav om alminnelig flertall.

Arbeidsgruppen anbefaler ellers at de andre medlemmene av Kirkerådet bør velges på en måte som sikrer en forholdsmessig representasjon. Dette kan enten gjøres med en prosess ledet av en valgkomité, eller en kombinasjonsløsning av mulighet for forholdsvalg og avtalevalg. Hvis det er viktig å sikre at alle bispedømmene blir representert, bør en ordning med en valgkomitéinnstilling eller en ordning med avtalevalg legges til grunn. I begge tilfeller kan – og bør det – i så tilfelle legges opp til at disse mekanismene benytter utregninger som sikrer en forholdsmessig representasjon fra de ulike grupperinger, samtidig som alle bispedømmene blir representert. Hvis det skal legges til grunn en ordning med forholdstallsvalg, bør kravet om representasjon fra hvert bispedømme fjernes.

Arbeidsgruppen mener videre at om forholdstallsvalg velges, bør den samme metoden som benyttes ved valget av Kirkemøtet (St. Laguës metode), legges til grunn ved valget av Kirkerådet. Arbeidsgruppen vurderer en forholdsmessig representasjon i Kirkerådet som viktigere enn at alle bispedømmene skal være representert.

9. ANDRE SPØRSMÅL

9.1 OMBUDSPLIKT

9.1.1 INNLEDNING OG GJELDENE RETT

Stemmeberettigede medlemmer av Den norske kirke har over lang tid hatt en ombudsplikt. Ombudsplikten kan sies å ha tre sider; 1) en plikt til å stille til valg dersom en blir ført opp på en valgliste, 2) en rett og en plikt til å ta imot vervet hvis en blir valgt og 3) en rett og plikt til å fungere i vervet ut den perioden de er valgt for. Denne plikten omtales som en ombudsplikt, noe som henger sammen med at et ombud er et tradisjonelt begrep for personer som innehar et tillitsverv (gjerne offentlig).

Ordningen med ombudsplikt var et prinsipp som ble overført fra offentlige valg til kirkelige valg gjennom den tidligere lovgivningen fastsatt av Stortinget. Ved kommunale og statlige valg er ombudsplikten begrunnet med at deltakelse i demokratiet er en borgerplikt, hvor alle har et ansvar for fellesskapet gjennom å delta i behandlingen av samfunnsmessige viktige saker. Ombudsplikten er også begrunnet i et demokratihensyn, ved at flest mulig skal kunne velges som folkets representanter, og i et rekrutteringshensyn, ved at plikten bidrar til å sikre rekruttering til folkevalgte organer.

For statens del er utgangspunktet at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov eller annet rettsgrunnlag (legalitetsprinsippet). Så lenge Den norske kirke har vært såpass omfattende lovregulert som det har vært etter kirkeloven fra 1996, har dette også hatt betydning for statens regulering av den lovbestemte plikten til å ta imot valg, se kirkeloven § 6 tredje ledd. Med den nye trossamfunnsloven vil Den norske kirke i større grad likebehandles med andre tros- og livssynssamfunn. Det innebærer at forholdet mellom Den norske kirkes og dens medlemmer ikke lenger vil ses på som en del av statens overhøyhet overfor den enkelte, men som et forhold mellom et trossamfunn og dets medlemmer, innenfor de rammene trossamfunnsloven setter. I trossamfunnsloven § 2 annet ledd annet punktum er det fastsatt at «Tros- og livssynssamfunnene fastsetter selv vilkår for medlemskap og framgangsmåte for innmelding i samfunnet». Det betyr at trossamfunn i kraft av sin religiøse autonomi vil kunne fastsette at en side av medlemskapet er at medlemmet har plikt til å ta imot valg. Dette vil også gjelde for Den norske kirke. I tillegg er det presisert i forarbeidene til trossamfunnsloven at den myndighet Kirkemøtet har til å gi nærmere bestemmelser om valg til kirkelige organer, også «gir grunnlag (...) for at Kirkemøtet gir bestemmelser om enkeltmedlemmers rettigheter og plikter».²³ Dette betyr at Kirkemøtet har et klart rettslig grunnlag for å videreføre ordningen med ombudsplikt i kirkeordningen, noe den har gjort i kirkeordningen av 30. mars 2019.

Ombudsplikten i Den norske kirke har, i likhet med ombudsplikten ved offentlige valg, vært sett på som et uttrykk for et viktig prinsipp som også gjelder for Den norske kirke. Det at alle kirkens medlemmer har et ansvar for kirkens fellesskap er et viktig prinsipp i det kirkelige demokrati, og

²³ Prop. 130 L (2018–2019) side 262.

ombudsplikten kan være med å motvirke problemer med rekruttering til kirkelige organer. Ombudsplikten er regulert i kirkeordningen § 9 tredje og fjerde ledd:

Valgbar til menighetsråd og pliktig til å ta imot valg, er alle som har stemmerett ved valget og som vil ha fylt 18 år innen utgangen av valgåret, og som ikke er fritatt.

Rett til å kreve seg fritatt for valg til menighetsråd har den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten. Slik erklæring må settes frem innen den frist menighetsrådet setter, ellers tapes retten til å strykes fra listeforslaget. Den som unnlater å kreve seg fritatt fra å stå på liste, kan ikke nekte å motta valg.

Det samme er gjort gjeldende for bispedømmerrådet, og følgelig også for Kirkemøtet, i kirkeordningen § 24 tredje ledd. Retten og plikten til å delta i organets møter er fastsatt i kirkeordningen § 38 første ledd:

§ 38. Rett og plikt til å delta i møte

Medlemmer av et kirkelig organ plikter å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall.

I forarbeidene til Kirkemøtets vedtak om kirkeordningens bestemmelse om møteplikt, ble forholdet mellom møteplikten og det at det ikke videreføres en rett til permisjon fra arbeid for å ivareta møteplikten drøftet. Kirkerådet mente at «det uansett bør videreføres en plikt til å delta i organets møter hvis det ikke foreligger gyldig forfall. Dette for å sikre at de kirkelige organene blir beslutningsdyktige og velfungerende».²⁴ Om retten til fri fra arbeid for å ivareta møteplikten falt bort, mente Kirkerådet at:

«forståelsen av hva som ligger i gyldig forfall må utvides til også å omfatte forfall på grunn av arbeidsplikt. Det innebærer også at det vil pålegge de kirkelige organene et særlig ansvar for å fastsette datoer og tidspunkter som gjør det mulig å få gjennomført beslutningsdyktige møter».²⁵

Kirkemøtet vedtok forslaget fra Kirkerådet til denne paragrafen.

I fastsettelsen av kirkeordningen, ble den kirkelige ombudsplikten endret for å harmonisere med endringer i ombudsplikten til kommunestyret. Mens det etter kirke-loven var fastsatt at «den som har fylt 65 år før valgperioden tar til, den som har gjort tjeneste som medlem av menighetsrådet de siste fire år og den som påberoper seg hindring som menighetsrådet godkjenner» har rett til å kreve seg fritatt fra valget, er dette endret til at den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten, har rett til å kreve seg fritatt dersom erklæringen settes frem innen den frist menighetsrådet setter. Dette tilsvarer fritaksretten etter valgloven § 3-4 som gjelder for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg og Grunnloven § 63 første ledd bokstav c) etter grunnlovsendring i 7. januar 2020.

²⁴ Kirkerådets saksorientering i sak KM 06/19 side 73.

²⁵ Ibid.

Ved valg til menighetsråd har velgerne etter gjeldende ordning rett til å tilføye navn på inntil tre valgbare personer i soknet på valglisten. Tilføyde navn får én stemme hver. Der det ikke har vært nok kandidater til å fylle opp faste plasser og varaplasser, vil de tilføyde personene i utgangspunktet bli valgt. De har da i utgangspunktet plikt til å ta imot valget, men de har kunnet søke menighetsrådet om fritak om de oppfyller de aktuelle vilkårene.

9.1.2 ALTERNATIV 1 – VIDEREFØRING AV DAGENS ORDNING

I likhet med den offentlige ordningen, kan det også for kirkens del argumenteres prinsipielt for at Den norske kirkes medlemmer bør ha en ombudsplikt. Alle kirkens medlemmer har et felles ansvar for kirkens styre, og ombudsplikten kan således ses på som en kirkelig «borgerplikt» eller medlemsplikt. I tillegg til at plikten er med å understreke at alle medlemmer er valgbare som medlemmenes representanter i kirkelige organer, kan ombudsplikten være et poeng av rekrutteringshensyn. I noen steder i landet fungerer ombudsplikten positivt, ved at det er med å motivere kirkemedlemmer i lokalsamfunnet til å ta på seg verv i menighetsrådet på omgang. Uten ombudsplikten kan en ende med at menighetsråd ikke får valgt nok kandidater til å bli vedtaksdyktige, noe som vil kunne fremtvinge soknesammenslåinger mv. Samtidig bør ikke ombudsplikten være så absolutt at kirkemedlemmer som står på valglisten ser seg nødt til å melde seg ut fra Den norske kirke som eneste utvei fra å bli valgt til menighetsrådet. Det er ikke ønskelig at folk skal bli valgt imot sin vilje eller velger personer som ikke er motiverte for vervet. Det kan derfor sies å være hensiktsmessig å åpne for at stemmeberettigede har rett til å kreve seg fritatt, slik kirkeordningen slår fast. Om en kandidat ikke har utøvet retten til å kreve seg fritatt innen den fastsatte fristen, tapes retten til å strykes fra listeforslaget, og vedkommende vil deretter være pliktig til å ta imot valget og til å delta i organets møter om vedkommende blir valgt.

Det kirkelige demokratiet bygger på at det gjennomføres kirkevalg hvert fjerde år. Dette er likt med valg til kommunestyre, fylkesting og Storting, og skiller seg fra valg til f.eks. styret i et aksjeselskap, hvor styremedlemmer har rett til å tre tilbake før tjenestetiden er ute.²⁶ Plikten til å fungere i vervet ut den perioden medlemmet er valgt for, må ses i sammenheng med at et eventuelt suppleringsvalg midt i valgperioden i begrenset grad vil kunne få den samme oppslutningen om valget som et ordinært menighetsrådsvalg (eller for den saks skyld bispedømmeråds- og/eller kirkemøtevalg) vil ha.²⁷ Som Valglovutvalget har pekt på, kan det sies at velgerne har inngått en fireårig kontrakt med den som blir valgt. Velgerne har ikke adgang til å si opp kontrakten, og motstykket kan sies å være at heller ikke den valgte bør ha en ensidig oppsigelsesadgang.²⁸

²⁶ Se aksjeloven §§ 6-7 og 6-8.

²⁷ Etter gjeldende kirkevalgregler § 16-3 er det fastsatt at om antallet medlemmer av menighetsrådet er utilstrekkelig, og forholdet ikke kan avhjelpes ved nytt valgoppgjør, kan bispedømmerådet samtykke i at det holdes suppleringsvalg etter nærmere bestemmelser som bispedømmerådet fastsetter. Tilsvarende gjelder dersom en valgliste ikke har nok personer til å fylle sine mandater.

²⁸ NOU 2020: 6 side 200.

9.1.3 ALTERNATIV 2 – REVIDERING AV OMBUDSPLIKTEN

Et alternativ til dagens ombudsplikt vil være å ta utgangspunkt i at en kandidat må ha samtykket til å stille til valg, for å kunne velges. I stedet for at man i utgangspunktet har en plikt til å ta imot valget, men kan søke fritak, snus dette på hodet: I utgangspunktet har man rett til fritak, men kan samtykke til å stille til valg. Ved indirekte valg av folkevalgte organer som utvalg, styrer o.l. etter kommuneloven § 7-2 er det fastsatt som vilkår for at en person skal være valgbar at vedkommende «har skriftlig samtykket til å stille til valg». En konsekvens av ordningen er at hvis en kandidat først har sagt ja til å kunne bli valgt, vil vedkommende ha plikt til å motta vervet dersom han eller hun blir valgt.

En slik ordning er nokså lik hvordan tilsvarende ordninger praktiseres i sammenlignbare kirker. I Svenska kyrkan er det fastsatt at kandidatene må skrive under på at de har gitt nomineringsgruppene tillatelse til å fremme dem som kandidater på sin liste, jf. kyrkoordningen kap. 38 § 28. I Church of England er det et krav om å ha innhentet samtykke eller sannsynliggjort at vedkommende vil samtykke til å bli nominert til valg av menighetsråd, mens det er et krav om skriftlig samtykke for å kunne bli nominert til valg av bispedømmemøtet. I Den evangelisk-lutherske kirke i Württemberg er det et krav om å ha innhentet en erklæring fra kandidaten om at vedkommende samtykker til å stille til valg. En slik erklæring er ugjenkallelig.

Et slikt alternativ vil sikre at kandidater som velges har samtykket til å stille til valg. Det sikrer at kandidater er villige til å la seg velge, slik at det ikke blir noen som velges mot sin vilje. Alternativet innebærer at en av sidene ved ombudsplikten oppheves, mens to av sidene videreføres: Det vil ikke lenger vil være en plikt til å stille til valg. Når en kandidat først har stilt til valg, vil vedkommende ha plikt til å ta imot valget og plikt til å utøve vervet for den perioden hun eller han er valgt, om det ikke innvilges fritak etter reglene om uttreden av det kirkelige organet.

9.1.4 ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER

Arbeidsgruppen har vurdert spørsmålet om ombudsplikt. Selv om det i utgangspunktet er en streng ombudsplikt som ligger til grunn i den gjeldende ordningen, understreker arbeidsgruppen at praksis i alminnelighet er at de som stiller liste sørger for å få kandidatenes samtykke før de setter dem opp på listen. Det er også i praksis relativt lett å få innvilget fritak. Arbeidsgruppen ser ikke grunnlag for å endre ordningen med ombudsplikt. Ombudsplikten sender et viktig signal om at ingen som er kirkemedlemmer kan utelukkes fra å bli spurt om å stille til valg og dermed til å kunne ta del i kirkens styre.

9.2 RAMMEBETINGELSER FOR DE FOLKEVALGTE I DEN NORSKE KIRKE

I forlengelsen av spørsmålet om ombudsplikt, ønsker arbeidsgruppen å understreke at siden trossamfunnsloven ikke viderefører den lovbestemte retten kirkelige folkevalgte har hatt til å få fri fra arbeid, er det viktig å legge til rette for at et mangfold av kirkemedlemmer i praksis får anledning til å delta på møter i kirkens demokratiske organer.

Dette betyr at det må legges økonomisk til rette for at medlemmer av kirkelige organer får dekket eventuell tapt arbeidsfortjeneste. Det bør også i større grad enn tidligere legges til rette for at møter i kirkelige organer, særlig på regionalt og nasjonalt nivå, kan gjennomføres på en måte som i begrenset grad går i konflikt med medlemmenes arbeidsforpliktelser ved at møter legges til kveldstid eller helger.

Den norske kirke bør også aktivt jobbe for at avtaleverket på ulike tariffområder kan inkludere mulighet til å få permisjon med lønn fra arbeidet for å utøve verv i kirkelige organer.

9.3 OVERGANGSBESTEMMELSER

Som redegjort for innledningsvis vil ikke Kirkemøtet rekke å gjøre vedtak om ny kirkelig organisering i form av endringer i kirkeordningen før etter at gjennomføringen av kirkevalget i 2023 er i gang, noe som innebærer at valget må gjennomføres på basis av den gjeldende sammensetningen til de kirkelige organene. I utgangspunktet vil derfor endringene om kirkelig organisering kun kunne implementeres fra kirkevalget i 2027 av. I mandatet for arbeidsgruppen er det derfor pekt på at det vil kunne være aktuelt for arbeidsgruppen å vurdere aktuelle overgangsordninger i forbindelse med implementeringen av nyordningen.

Arbeidsgruppen har ikke rukket å utrede dette spørsmålet nærmere. Arbeidsgruppen vil likevel peke på at det er noen spørsmål som kan vurderes nærmere av hovedutvalget:

- Selv om menighetsråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet velges gjennom kirkevalget i 2023 etter gjeldende sammensetning, kan det vurderes om det i stedet for valg av kirkelige fellesråd høsten 2023, kan velges nye fellesorgan ut fra de reglene Kirkemøtet fastsetter våren 2023. En forutsetning for et slikt alternativ vil måtte være at det nye fellesorganet velges indirekte. Det nye fellesorganet kan da tre i funksjon rundt overgangen 2023/2024. Samtidig vil et slikt forslag innebære en kort periode fra endelig vedtak i Kirkemøtet i april 2023 og til etablering av det nye organet, noe som kan gi kort tid til å forberede etableringen av organet. Det vil også være et spørsmål om hva slags oppgaver det nyvalgte bispedømmerådet i så fall vil ha og/eller miste. Det kan også vurderes om det kan etableres et fellesorgan midt i valgperioden. Samtidig må det understrekes at det er viktigere å få på plass andre elementer av den nye kirkelige organiseringen enn *valget* til nytt fellesorgan.
- Vil det være mulig å gjennomføre et nytt valg etter en toårsperiode i stedet for etter en fireårsperiode? I forbindelse med demokratireformen i Den norske kirke 2008–2011 ble det gjennomført kirkevalg med to års mellomrom. Dette vil imidlertid medføre store økonomiske og administrative konsekvenser. Gjennomføringen av et kirkevalg medfører både økonomiske kostnader og ressursmessig og personellmessig belastning, noe som kan tilsa at det ikke bør gjennomføres valg oftere enn hvert fjerde år.

Arbeidsgruppen mener det bør lages en implementeringsplan så snart som mulig etter at hovedutvalget har levert sin rapport våren 2021.

9.4 ORDNING FOR UTPEKING AV BISKOP – VALGORDNING

Arbeidsgruppen har merket seg at det har kommet innspill fra innspillsmøtene hvor spørsmålet om valg av biskop har kommet fra flere. Siden arbeidsgruppen jobber med kirkelig demokrati og valgordninger, ønsker arbeidsgruppen å peke på at arbeidsgruppen anser det som viktig at biskopene utpekes på bakgrunn av et sterkt demokratisk mandat. Arbeidsgruppen viser i den sammenheng at ordning for utvelgelse av biskoper har vært blant de spørsmål bl.a. utredningen *Styrket demokrati i Den norske kirke* har behandlet og dermed er noe som vil være naturlig for arbeidsgruppen å komme med merknader til. Arbeidsgruppen har merket seg at grasrota i Den norske kirke engasjeres av dette spørsmålet, noe som tilsier at spørsmålet også bør vurderes i sammenheng med prosjekt kirkelig organisering.

Kirkemøtet i vedtok i 2018 en ny, justert ordning for utpeking av biskoper, som i stor grad videreførte den tidligere ordningen. Etter denne ordningen tilsettes biskoper av Kirkerådet etter en rådgivende avstemning hvor lokale og nasjonale kirkelige organer og tilsatte har stemmerett. Arbeidsgruppen viser til at det i den forutgående høringen var en ren valgordning som fikk størst oppslutning, i alle grupper av høringsinstanser, men at Kirkemøtet likevel gikk inn for at Kirkerådet fortsatt skulle være tilsettingsmyndighet.

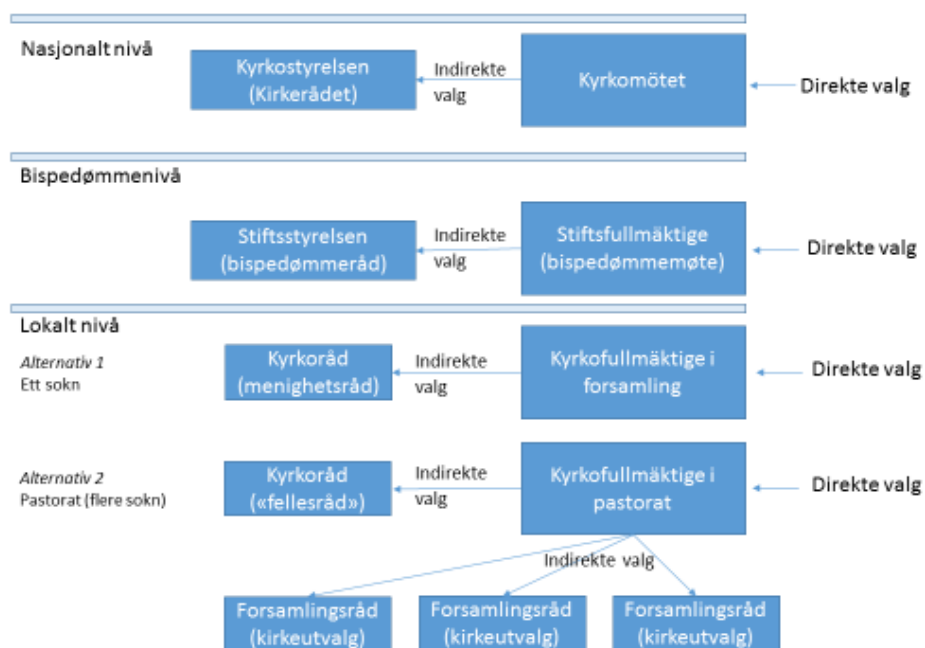
Arbeidsgruppen viser til at ordningen med rådgivende avstemning og tilsetting i Kirkerådet kan forstås som en hybridordning hvor det lokalkirkelige demokratiske votum (de stemmeberettigede) kan ende opp med å stå imot det nasjonalkirkelige demokratiske votum (Kirkerådet). Det kan være en krevende ordning, hvor det kan skje at deler av kirkens folkevalgte blir misfornøyde med den beslutningen andre kirkelige folkevalgte til slutt tar.

Arbeidsgruppen viser til sak [KM 5/18](#), som inneholder en bred vurdering av alternative ordninger for utpeking av biskoper. Dette er en viktig sak i lys av demokratiet i Den norske kirke, og arbeidsgruppen mener at spørsmålet bør vurderes på nytt i lys av de erfaringene man har gjort de senere år.

VEDLEGG 1 - KIRKELIG DEMOKRATI OG VALGORDNINGER I ANDRE KIRKER – UTFYLLENDE INFORMASJON

SVENSKA KYRKAN

Kirkeordningen for Svenska kyrkan er det grunnleggende dokumentet som inneholder bestemmelser om kirkelige organers sammensetning, valg og demokrati. Kirkeordningen er derfor hovedkilden til den videre presentasjonen av de kirkelige organene.



På lokalt nivå kan et sokn (svensk: församling) enten fungere på egenhånd, eller inngå i et pastorat bestående av flere sokn. Der soknet er stort nok til å fungere på egenhånd, velger kirkemedlemmene gjennom direkte valg et organ kalt kyrkofullmäktige for församlingen, som kan sammenlignes med et representantskap eller et kommunestyre. Kyrkofullmäktige skal ha minst 15, 25 eller 35 medlemmer, avhengig av antallet medlemmer i församlingen. Kyrkofullmäktige velger et kyrkoråd som et utøvende organ. Kyrkorådet forbereder og gjennomfører kyrkofullmäktiges møter og har ansvaret for den daglige økonomiforvaltningen i soknet. Kyrkorådet kan sammenlignes med et styre eller et formannskap.

Der et sokn inngår i et felles pastorat, en kirkelig inndeling som består av flere sokn, velger kirkemedlemmene gjennom direkte valg kyrkofullmäktige for hele pastoratet. Disse velger igjen et kyrkoråd som utøvende organ for hele pastoratet, i tillegg til et forsamlingsråd knyttet til det enkelte sokn i pastoratet. Forsamlingsrådet skal utføre de oppgaver som følger av kirkeordningen, forsamlingsinstruksjonen og øvrige oppgaver kyrkorådet bestemmer. Forsamlingsrådet velges av kyrkofullmäktige etter at det er gjennomført en nominasjon på et forsamlingsmøte (menighetsmøte) eller annet åpent nominasjonsmøte som gir församlingen innflytelse på hvem som skal velges. Forsamlingsrådet kan sammenlignes med et kirkeutvalg oppnevnt av menighetsrådet knyttet til den enkelte kirke i et sokn, i norske sokn med flere kirker.

Stiftets grunnleggende oppgave er å fremme og ha tilsyn over menighetslivet. Kirkemedlemmene velger gjennom direkte valg stiftsfullmåttige, som har ansvar for å treffe beslutninger i saker av prinsipiell betydning og saker som er av større viktighet, slik som mål og retningslinjer for virksomheten, budsjett, kirkeavgift (kirkeskatt) og andre viktige spørsmål, organisering av utvalg, valg av medlemmer av stiftsstyrelsen, fastsettelsen av regnskapet og ansvarsfrihet. Antall stiftsfullmåttige skal være minst 41 medlemmer.

Stiftsfullmåttige velger et utøvende organ kalt stiftsstyrelsen som har ansvar for å forberede og gjennomføre saker som behandles av stiftsfullmåttige og stå for den økonomiske forvaltningen av stiftet. Stiftsstyrelsen ledes av biskopen og består av et antall fastsatt av stiftsfullmåttige på minst åtte valgte medlemmer.

Kyrkomötet er Svenska kyrkans øverste beslutende organ som er valgt gjennom direkte valg av kirkemedlemmene med de 13 bispedømmene som valgkrets. Kyrkomötet består av 251 medlemmer som alle er valgt. Biskopene deltar med tale- og forslagsrett, men ikke med stemmerett. Kyrkomötet velges gjennom forholdstallsvalg med St Lagues modifiserte metode (med delingstall 1,4, 3, 5, 7 osv.). Det er 225 faste mandater og 24 utjevningsmandater til Kyrkomötet. Det er valgt inn representanter fra elleve nomineringsgrupper i perioden 2018–2021.

Kyrkomötet velger kyrkostyrelsen, som har ansvar for å representere trossamfunnet Svenska kyrkan. Kyrkostyrelsen forbereder og gjennomfører Kyrkomötets beslutninger og har forvaltningsoppgaver på vegne av kirken. Kyrkostyrelsen ledes av erkebiskopen og består ellers av fjorten medlemmer valgt av Kyrkomötet. Kyrkostyrelsens sekretariat kalles kyrkokansliet og ledes av en generalsekretær.

Stemmeberettiget ved direkte kirkelige valg er den som tilhører Svenska kyrkan og fyller 16 år senest på valgdagen og er kirkebokført i valgkretsen. Valgbar til oppdrag som tillitsvalgt i Svenska kirken er den som tilhører Svenska kyrkan, er døpt og fyller 18 år senest dagen før valgdagen. Videre skal den som velges være kirkebokført i valgkretsen.

Kirkeordningen inneholder bestemmelser om hvem som ikke er valgbare til verv som tillitsvalgt i en forsamling. Det gjelder den som er ansatt som biskop, kyrkoherde²⁹ i forsamlingen, den som utpekes i kyrkoherdens sted til å være medlem i et forsamlingsråd og den som er ansatt i forsamlingen eller i pastoratet som har en ledende stilling blant de ansatte. Ingen kan være tillitsvalgt i mer enn én forsamling samtidig. Tilsvarende er den som er ansatt som biskop, kyrkoherde eller i ledende stilling i pastoratet ikke valgbare til oppdraget som tillitsvalg i et pastorat. I stiftet er den som er ansatt som biskop eller domprost og ledende stillinger i stiftet ikke valgbare til oppdraget som tillitsvalgt i et stift. Valgbar som medlem eller varamedlem i kyrkomötet er ikke den som er ansatt som biskop eller som er ansatt på nasjonalt nivå og på grunn av sine oppgaver har en ledende stilling blant de ansatte. Ut over dette kan ansatte velges på lik linje med andre medlemmer.

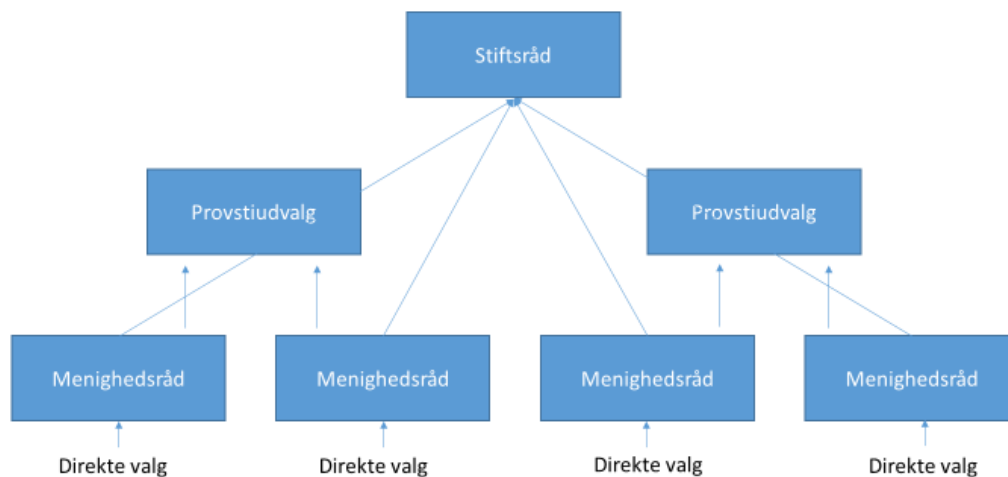
²⁹ Kyrkoherden er en prest som er daglig leder av forsamlingen eller pastoratet og samtidig er medlem av kyrkorådet i forsamlingen eller pastoratet.

Videre er det fastsatt at ansatte i forsamling, pastorat, stift eller på nasjonalt nivå ikke er valgbar til hhv. forsamlingens kyrkoråd, pastoratets kyrkoråd, stiftsstyrelsen eller kyrkostyrelsen.

De direkte valgene gjennomføres som forholdstallsvalg etter St Lagues modifiserte metode, den samme som benyttes ved norske stortingsvalg. Grupperinger kan registrere seg som en nomineringsgruppe for å stille til valg på alle nivåer.

FOLKEKIRKEN I DANMARK

Folkekirken i Danmark har en tradisjon med sterke menighetsråd. På nasjonalt nivå er det ikke noen synode, men Kirkeministeriet og Folketinget legger rammer for den danske folkekirken. I det følgende redegjøres det for sammensetning og valgordninger til menighetsråd, prostiutvalg og stiftsråd.



Som utgangspunkt er det et menighetsråd i hvert sokn. To eller flere menighetsråd i et prosti kan likevel opprette et felles menighetsråd, når det besluttes på et menighetsmøte i hvert av soknene, jf. lov om menighetsråd § 1 tredje ledd. Menighetsrådet styrer soknets kirkelige og administrative anliggender og det påhviler menighetsrådet å virke for gode vilkår for evangeliets forkynnelse.

Menighetsrådet består av 5 til 15 valgte medlemmer (avhengig av antall folkekirkemedlemmer i soknet), soknepresten og de overenskomstansatte prester som er ansatt i pastoratet for minst ett år. Andre prester enn de nevnte som gjør tjeneste i pastoratet, har rett til å delta i menighetsrådets møter uten stemmerett.

Folkekirken i Danmark innførte fra 1. januar 2020 en ny valgordning. Tidligere var hovedregelen i loven om valg av menighetsråd har at valget avvikles som et avstemningsvalg mellom kandidater oppstilt på flere valglister. I praksis var det likevel slik at det som hovedregel ble gjennomført et avtalevalg med én valgliste; hvis det ikke var flere kandidater enn det som skulle bli valgt, ble disse ansett som valgt. Dette har også blitt kalt et fredsvalg.

Folketinget vedtok en endring av valgordningen som fikk virkning fra 1. januar 2020. Den nye valgordningen innebærer at ordningen med avstemningsvalg ble erstattet med valg på en

valgforsamling. Valgforsamlingen kombineres med et opptaksforløp og en mulighet til å utløse et etterfølgende avstemningsvalg. Valgprosessen har fått tre trinn:

1. Forberedelse med annonsering av det forestående valg

Menighetsrådet skal avholde et offentlig orienteringsmøte i menigheten andre tirsdag i mai i valgåret. Dato og tidspunkt for orienteringsmøtet skal være kunngjort senest tre uker før møtet. På orienteringsmøtet skal menighetsrådet orientere om arbeidet i funksjonsperioden som har vært, kommende oppgaver, datoer og regler for valgforsamlingen, muligheten til å utløse et avstemningsvalg og antallet kandidater som skal velges til menighetsrådet.

2. Valg på en valgforsamling

Valgforsamlingen er offentlig. Tid og sted for valgforsamlingen skal være kunngjort offentlig minst fire uker før valgforsamlingen. En person som ønsker å stille til kandidat, meddeler dette på valgforsamlingen. Det er ikke noe nærmere krav om at en må ha noen forslagsstillere bak seg. Før avstemningen skal det være mulighet for debatt med og presentasjon av kandidatene. Deretter gjennomføres det en hemmelig og skriftlig avstemning om de oppstilte kandidater. Stemmeretten utøves ved personlig fremmøte, med mindre annet er bestemt. Hver velger kan stemme på opp til det antall kandidater som svarer til halvparten av soknets plasser i menighetsrådet. Valget skjer ved flertallsvalg. Etter valg av menighetsrådsmedlemmer, gjennomføres det valg av varamedlemmer. Hvis det oppstilles for få kandidater og dermed ikke velges nok medlemmer til menighetsrådet på valgforsamlingen, innkalles det til en ekstraordinær valgforsamling som avholdes tre uker etter den første valgforsamlingen. Den ekstraordinære valgforsamlingen avvikles etter samme regler som den ordinære valgforsamlingen, men det stemmes kun over ledige plasser i menighetsrådet og eventuelle ytterligere varamedlemmer.

3. Offentliggjøring av resultatet med mulighet til å utløse et avstemningsvalg

Valgstyret offentliggjør resultatet av valgforsamlingen snarest mulig og senest 1 uke etter valgforsamlingen. Offentliggjøringen skal skje ved førstkomende gudstjeneste, på soknets hjemmeside og i de stedlige dagblader eller lokalaviser. Samtidig med offentliggjøringen skal det opplyses at det senest fire uker etter valgforsamlingen kan fremmes en kandidatliste og dermed utløses et avstemningsvalg. Avstemningsvalg avholdes tirsdagen 9 uker etter valgforsamlingen. Kandidater som ble valgt på valgforsamlingen blir kandidater på samme liste ved avstemningsvalget med mindre de ønsker å oppstilles på en annen liste. Avstemningsvalget avholdes på valgting etter en ordning med forholdstallsvalg med to lister.

Det er et krav om å ha fylt 18 år og ha dansk statsborgerskap eller ha hatt fast bopel i riket uavbrutt i ett år forut for valgdagen. Valgmenighetsmedlemmer er ikke valgbare til menighetsråd og dermed heller ikke til prostiutvalget. Prester som er ansatt i folkekirken er ikke valgbare ved valg av menighetsråd. Kirkefunksjonærer og andre ansatte ved kirken eller kirkegården som har et ansettelsesforhold med varighet på mer enn en måned, hvor den gjennomsnittlige ukentlige arbeidstid er mer enn 8 timer, er heller ikke valgbare.

På prostinivå velger velges et prostiutvalg. Prostiutvalget består av prosten, 4–8 valgte leke medlemmer og 1 representant for prostiets prester. Prostiutvalget har en rekke oppgaver knyttet til folkekirkens økonomi. Prostiutvalget fastsetter blant annet foreløpige driftsrammer for kirkekassene i prostiet og gir melding om disse til menighetsrådene. Prostiutvalget gjennomfører budsjettsamråd med representanter fra menighetsrådene. De leke medlemmene i prostirådet velges av menighetsrådene i prostiet. En representant i et menighetsråd for en valgmenighet har også

stemmerett ved valget. Fast ansatte prester i prostiet har stemmerett ved valg av prestenes representant. Enhver som oppfyller betingelsene for å velges til medlem av et menighetsråd i prostiet, er valgbar til prostiutvalget.

Valget gjennomføres ved at prostiutvalget avholder et offentlig møte i overgangen august til september i valgåret.³⁰ Prostiutvalget innkaller alle medlemmene av menighetsrådene i prostiet og de valgmenighetsrepresentanter som tiltrer menighetsrådet i de tilfeller valgmenigheten benytter en soknekirke, til møtet. På det offentlige møtet skal det 1) velges en dirigent, 2) redegjøres for prostiutvalgets virksomhet, 3) redegjøres for stiftsrådets virksomhet, 4) gjennomgå reglene for valg til prostiråd og stiftsråd, 5) fastsette antall leke medlemmer til prostiutvalget, 6) velge et valgstyre og 7) drøfte og eventuelt oppstille kandidater til henholdsvis valg av menighetsrepresentant til prostivalg, valg av presterepresentant til prostiutvalg og valg av menighetsrepresentant til stiftsråd.

Kandidatlistene ved valg av menighetsrepresentant skal leveres valgstyrets leder innen en frist. I 2017 var denne fristen 11. september. Det er mulig å skriftlig anmelde listeforbund mellom listene innen en uke etter fristen for å levere kandidatliste. Om det ved fristens utløp kun er innlevert én gyldig liste, avlyses avstemningen og kandidatene på listen anses som valgt.

Er det kommet inn flere gyldige kandidatlistene, gjennomføres det et avstemningsvalg. Avstemningen foretas i et menighetsrådsmøte. Menighetsrådsmedlemmene avgir stemme ved å sette merke på en stemmeseddel ved å krysse av for et listenummer eller for navnet på den kandidat som en ønsker å velge. Stemmeseddelen legges i en konvolutt og blir oversendt valgstyret. Valgoppgjøret skjer etter reglene om forholdstallsvalg, med delingstallene 1, 2, 3 osv.

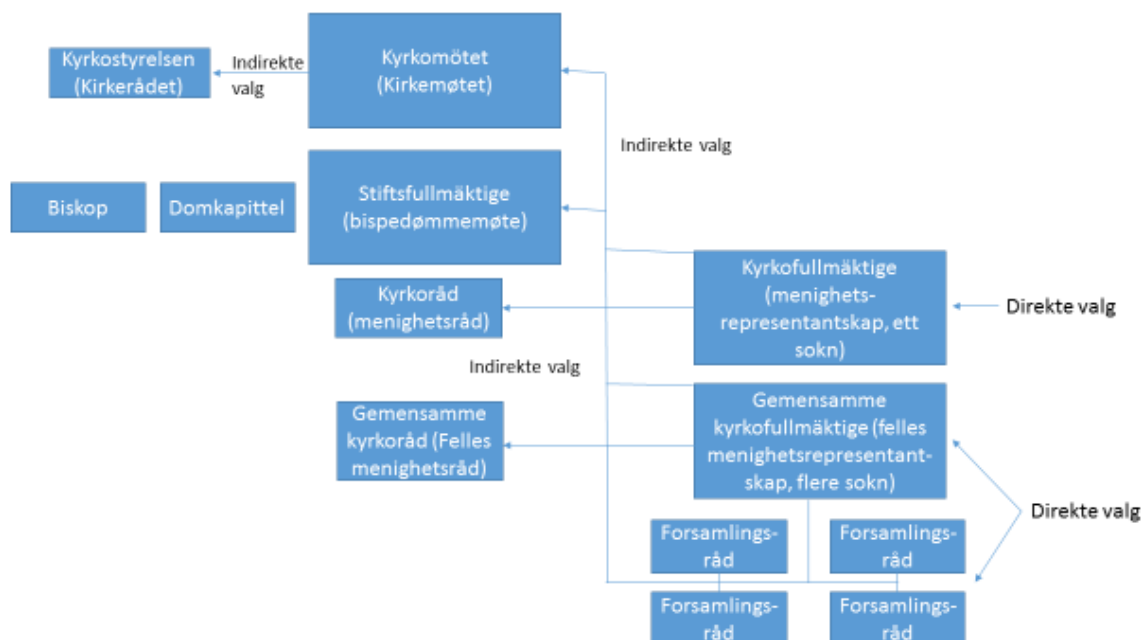
Fra 1. januar 2009 velges det et stiftsråd i hvert stift (bispedømme). Stiftsrådet består av stiftets biskop og domprost, en representant fra stiftets proster, tre 3 representanter fra stiftets prester og en menighetsrepresentant fra hvert prosti. I Lolland-Falster stift velges det 2 menighetsrepresentanter per prosti. Stemmerett ved valg av menighetsrepresentant har de samme som har stemmerett ved valg av prostiutvalget, dvs. menighetsrådsmedlemmene i prostiet, med unntak av representanter for valgmenigheter. De som er valgbare som medlem av menighetsrådet er også valgbare til menighetsrådsrepresentant til stiftsrådet. Ved valg av en av stiftets proster til stiftsrådet har alle prostene i stiftet stemmerett. Valgbare til prostenes representant er alle prostene bortsett fra domprosten. Prestene ansatt i stiftet har stemmerett og er valgbare som prestenes representanter i stiftsrådet.

Stiftsrådet kan av hensyn til det kirkelige liv treffe beslutning om å utskrive et bindende bidrag fra kirkekassene til finansiering av aktiviteter i stiftet. Bidraget kan ikke overstige 1 prosent av den lokale ligning (kirkeskatt) i de enkelte ligningsområder i stiftet. Gjennomføringen av valg av menighetsrepresentanter til stiftsrådet skjer i hovedsak etter samme regler som gjennomføringen av valg av menighetsrepresentanter til prostiutvalget. Tilsvarende gjelder for valg av presterepresentanter til stiftsrådet.

³⁰ Den følgende redegjørelsen bygger på bekendtgørelse nr. 770 av 16. juni 2017 om valg af medlemmer til provstiudvalg og stiftsråd.

DEN EVANGELISK-LUTHERSKE KIRKE I FINLAND

Den evangelisk-lutherske kirke i Finland sin organisering ligner på organiseringen av Svenska kyrkan, med kyrkofullmæktige, kyrkoråd, stiftsfullmæktige og kyrkomötet. Sentrale kilder til dette delkapitlet har vært [kyrkolagen 1993](#), [kyrkoordningen](#) og [valordning for kyrkan](#).



På lokalt nivå gjennomføres det et forsamlingsvalg. I selvstendige forsamlinger er forsamlingsvalget ett valg; valg av kyrkofullmæktige. I de kommuner hvor det er flere forsamlinger, inngår forsamlingene i en kyrklig samfällighet. Det finnes også kyrklig samfälligheter som går på tvers av kommuner. Der det er en kyrklig samfällighet er forsamlingsvalget to valg; et direkte valg på et forsamlingsråd og et direkte valg på felles kyrkofullmæktige.

Antallet medlemmer av kyrkofullmæktige er fra elleve til 39, avhengig av innbyggertall. Kyrkofullmæktige er det øverste besluttsende organ i forsamlingen med ansvar for blant annet å avgjøre hovedprinsippene for forsamlingens virksomhet og økonomi, fastsettelse av kirkeskatt, byggeprosjekter og stillinger i forsamlingen. Tilsvarende er felles kyrkofullmæktige det øverste besluttsende organ i en kyrklig samfällighet og består av fra 21 til 91 medlemmer. Kyrkofullmæktige velger kyrkorådet som utøvende organ.

I en kyrklig samfällighet (en kirkelig inndeling på kommunenivå som ligner et fellesrådsområde) velges både felles kyrkofullmæktige og et forsamlingsråd gjennom direkte valg. Forsamlingsrådet styrer virksomheten i den enkelte forsamling. Felles kyrkofullmæktige velger også et felles kyrkoråd.

Valget skjer den tredje søndagen i november i valgåret. Valget skal åpnes etter gudstjenesten, men ikke senere enn klokken 11 og det avsluttes samme dag kl. 20. Alle medlemmer i forsamlingen som er 16 år eller eldre har stemmerett. Valgdeltakelsen for hele landet var i 2018 på 14,4 prosent.

Kyrkofullmäktige velges ved direkte valg etter prinsippet om forholdstallsvalg. En valgmannsforening bestående av minst ti stemmeberettigede kan fremme en liste. Hvis det på de godkjente valglister kun er oppført like mange kandidater eller i det minste fire femtedeler av det antall som skal velges, anses de oppstilte kandidatene å være valgt uten avstemning. Valgordningen til Den evangelisk-lutherske kirken i Finland bygger på den alminnelige finske valgordningen. Personvalget er her obligatorisk, det er nødvendig å stemme på en individuell kandidat for å få avgitt gyldig stemme. Det innebærer at mandatene i en valgkrets fordeles på valgmannsforeningene utelukkende på grunnlag av kandidatenes personstemmer. Den enkelte kandidat har hvert sitt nummer, og velgerne stemmer på en individuell kandidat ved å skrive nummeret til sin kandidat på stemmeseddelen. Et partis mandatgevinster er avhengig av hvor mange stemmer partiets kandidater totalt sett får. Når valgstyret har talt opp stemmesedlene, stilles kandidatene på kandidatlisten for samtlige valgmannsforeninger opp i den ordning som deres personlige stemmetall utviser. Deretter gis den første kandidaten listens hele stemmetall som forholdstall, den andre kandidaten halvparten, den tredje en tredjedel, den fjerde en fjerdedel osv. Forholdstallet skal regnes ut også for kandidater som ikke har fått personlige stemmer.

På bispedømmenivå er det et indirekte valgt organ kalt stiftsfullmäktige, bestående av 14 leke medlemmer og 7 prester. Prester i stiftet har stemmerett ved valg av prester til stiftsfullmäktige. Valget av de leke medlemmene i stiftsfullmäktige skjer gjennom indirekte valg hvor de leke medlemmene av kyrkofullmäktige, forsamlingsråd og felles kyrkofullmäktige har stemmerett.

Stiftsfullmäktige har som oppgave å støtte og fremme oppfyllelsen av kirkens oppdrag i stiftet og i dets menigheter, årlig godkjenne stiftets virksomhets- og økonomiplan samt dets budsjett, godkjenne stiftets årsberetning og regnskap for forrige regnskapsperiode, behandle initiativ som legges frem for de stiftsfullmäktige, utføre de øvrige oppdrag som tillegges stiftsfullmäktige i kirkeloven, kirkeordningen og i valgordningen for kirken.

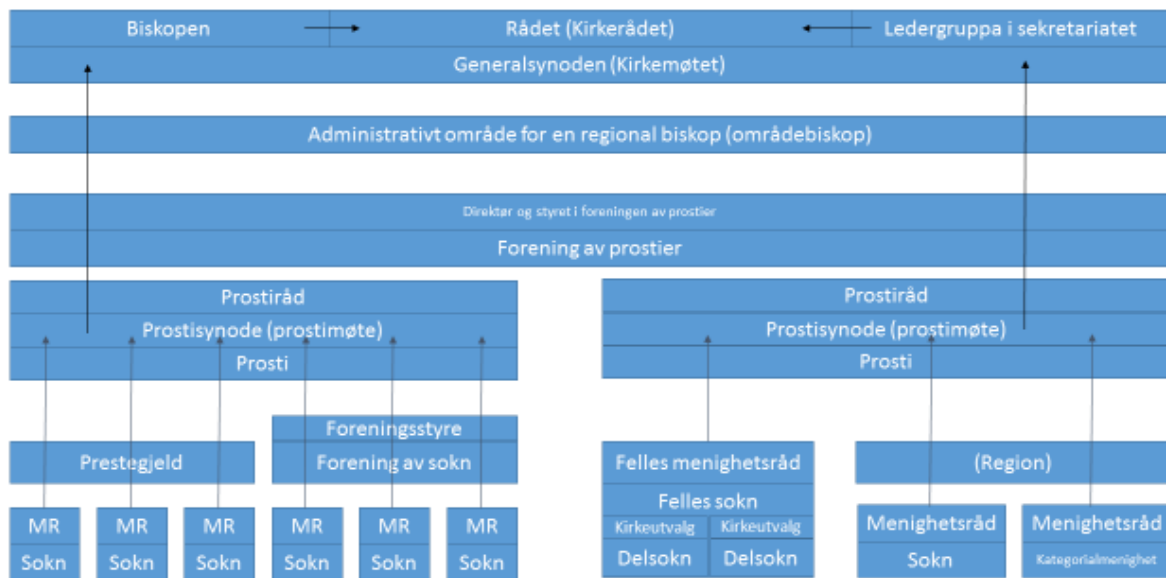
Kyrkomötet består av biskopene i stiftene, feltbiskopen, 96 valgte medlemmer, hvorav 32 er prester og 64 er leke, Samenes ombud valgt av sametinget og et ombud oppnevnt av statsrådet. Prestene i stiftet har stemmerett ved valg av prestene til Kyrkomötet. Valget av de leke medlemmene av Kyrkemötet skjer gjennom indirekte valg hvor medlemmene av kyrkofullmäktige, forsamlingsråd og felles kyrkofullmäktige har stemmerett. Kyrkomötet er sammensatt av medlemmer fra ulike valgmannsforeninger (nomineringsgrupper).

Kyrkostyrelsen består av erkebiskopen som er ordfører, to biskoper valgt av Bispemötet, to prester valgt av kyrkomötet, og ni leke medlemmer, et lekt medlem per stift, valg av kyrkomötet. Kyrkostyrelsen velges for fire år. De leke medlemmene må være valgbare som leke medlemmer til Kirkemötet.

TYSKE PROTESTANTISKE KIRKER

Det er 20 tyske protestantiske landeskirker som hver har sin egen kirkeordning. De tilhører gruppen av lutherske, unerte eller reformerte kirkesamfunn. Navnene landeskirkene bruker på de ulike nivåene varierer i terminologi, men oversatt har de i hovedsak samme struktur som kan gjengis i figuren nedenfor.

Figur 4. Oversettelse av presentasjonen fra Dr. Patrick Schnabel til arbeidsgruppen 24. februar 2020



I de fleste landeskirkene velger kirkemedlemmene et menighetsråd direkte. Menighetsrådene velger en prostisynode, som igjen velger generalsynoden eller Kirkemøtet. Det finnes også noen felles sokn med kirkeutvalg knyttet til de enkelte delsokn/kirker, hvor et felles menighetsråd opptre på vegne av fellessoknet. I noen kirker finnes det også en mulighet for at soknene inngår i en sokneforening, dvs. en forening av sokn som kan være et eget rettssubjekt, hvor soknene overlater til sokneforeningen å håndtere administrative spørsmål e.l. Tilsvarende er det mulig for prostisynodene å inngå i en prostiforening, dvs. en forening av prostier som kan være et eget rettssubjekt.

Prostisynodene består vanligvis av prestene i prostiet og medlemmer som er valgt indirekte av medlemmene i menighetsrådene, eventuelt av en forsamling av menighetsrådsmedlemmene. Ofte vil alle medlemmer som er valgbar til menighetsrådet også være valgbar til prostisynodene, dvs. slik at man ikke trenger å være medlem av et menighetsråd for å sitte i en prostisynode.

I de største landeskirkene finnes det en kirkelig inndeling på regionalt nivå (sprengel) som er en administrativ størrelse tilknyttet regionale biskoper eller superintendenten. Disse nivåene har ingen egne styringsorganer.

Den evangelisk-lutherske landeskirken i Württemberg skiller seg de andre landeskirkene i Tyskland ved at det både er direkte valg på menighetsrådet og på generalsynoden. Det er 14 års stemmerettsalder og 18 års valgbarhetsalder, og alle medlemmene over 14 år har mulighet til å velge både menighetsråd og generalsynodene gjennom direkte valg.

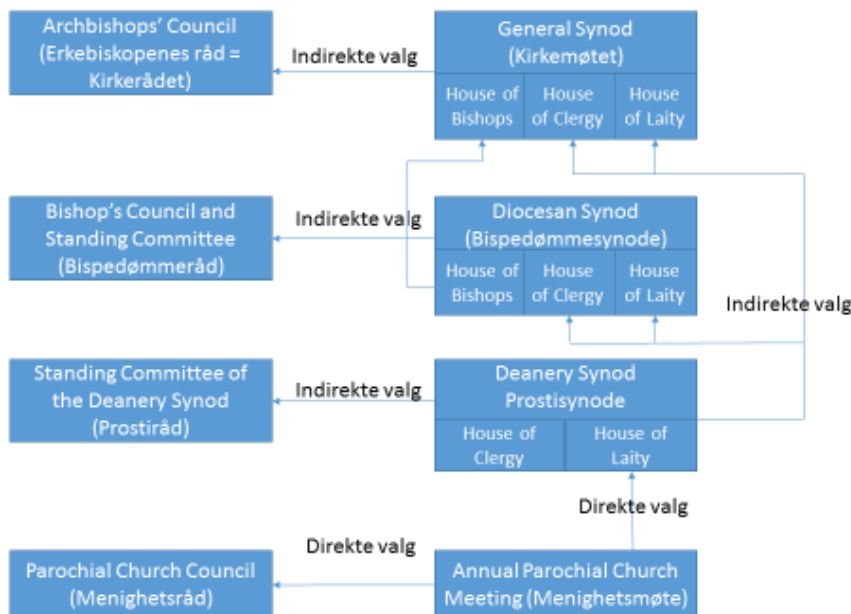
I Württemberg velger menighetsrådene en prostisynode bestående av prestene og et antall leke menighetsrådsmedlemmer valgt av menighetsrådene. I utgangspunktet skal hvert menighetsråd velge et lekt medlem per prest, men menighetsråd i store menigheter (med over 2000 medlemmer) kan velge ytterligere et lekt medlem.

På regionalt nivå er kirken delt inn i fire kirkedistrikter ledet av en prelate (regional biskop), som er underordnet den ledende biskopen for hele kirken (landesbischof).

Generalsynoden velges av stemmeberettigede gjennom direkte valg. Valget gjennomføres en søndag etter bestemmelse av biskopen, men det er også omfattende mulighet for å avgi stemme via poststemmegivning. Minst 20 stemmeberettigede kan gå sammen om å fremme et forslag til nominasjon på en eller flere kandidater (både geistlige og leke). Dette gjøres gjerne av ulike kirkelige nomineringsgrupper; i 2020 er gruppene *Lebendige Gemeinde*, *Offene Kirche*, *Evangelium und Kirche* og *Kirche für morgen* representert i generalsynoden. Et valgstyre kontrollerer de ulike nominasjonsforslagene og setter opp en fellesliste med alle kandidatene. Rekkefølgen på kandidatenes plassering på listen avgjøres ved loddrekning. Valget gjennomføres som flertallsvalg hvor velger har så mange stemmer som det skal velges geistlige og leke fra valgdistriktet.

CHURCH OF ENGLAND

Church of England er en episkopal kirke som over tid har utviklet en synodal styreform fra lokalt nivå til nasjonalt nivå.



På lokalt nivå er det et menighetsråd i hvert sokn. Soknepresten og menighetsrådet har plikt til å konsultere hverandre i spørsmål av generell interesse og betydning for soknet. Menighetsrådet består vanligvis av alle prestene som gjør tjeneste i soknet, ethvert medlem innført i manntallet som er et lekt medlem av en prostisyndode, bispedømmesynode eller generalsynoden, 6–15 leke medlemmer valgt av menighetens årsmøte (avhengig av hvor mange som er ført inn i soknets valgmanntall), kirkevergene og enkelte andre medlemmer. Om antallet prester blir større enn eller like stort som antallet leke medlemmer, mister de overskytende prestene, utenom soknepresten, valgbarheten.

På prostinivå er det en prostisyndode i to kamre; lekfolkets hus og de geistliges hus. Prostisyndoden vurderer spørsmål vedrørende Church of England som er relevante for prostiet. Lekfolkets hus består av representanter valgt av menighetenes årsmøter i prostiet for en periode på tre år, leke medlemmer av generalsynoden og bispedømmesyndoden og enkelte andre leke medlemmer (de har blant annet mulighet til selv å velge inntil tre medlemmer på fritt grunnlag). De geistliges hus består av prosten (rural dean), prestene som jobber i prostiet, geistlige medlemmer av generalsynoden og bispedømmesyndoden som er bosatt i prostiet og enkelte andre geistlige medlemmer. Det er prostisyndodens medlemmer som har stemmerett ved valg av bispedømmesyndoden og Generalsynoden. Prostisyndoden velger en Standing Committee som sitt utøvende og forberedende organ.

På bispedømmenivå er det en bispedømmesyndode (et bispedømmemøte) med tre kamre; Biskopenes hus, Lekfolkets hus og De geistliges hus. Biskopens hus består av biskopen og de assisterende biskopene i bispedømmet. Lekfolkets hus består av noen ex officio-medlemmer og medlemmer valgt av de leke i prostisyndodene. Tilsvarende er de geistlige i hovedsak valgt av de geistlige i prostisyndodene. Bispedømmesyndodene består av mellom 100 og 270 medlemmer, etter bestemmelse av bispedømmesyndoden. Bispedømmets biskop er bispedømmesyndodens president. De leke medlemmene av prostisyndoden velger de leke medlemmene av bispedømmesyndoden og de geistlige medlemmene av prostisyndoden velger de geistlige medlemmene av bispedømmesyndoden. Valgene skjer ved flertallsvalg eller preferansevalg (single transferable vote), avhengig av hva bispedømmesyndoden bestemmer.

På nasjonalt nivå er det en generalsynode (kirkemøte). Generalsynoden består litt forenklet av Biskopenes hus, et Geistliges hus, og dels av et eget Lekfolkets hus som består av medlemmer valgt av valgmennene i bispedømmene (de leke medlemmene av prostisyndodene) og enkelte andre medlemmer (ex officio, valgt på fritt grunnlag eller representanter fra spesielle grupperinger). Valget på de leke medlemmene skjer som preferansevalg, noe Church of England har praktisert i over 100 år. Generalsynoden består av totalt 483 medlemmer. I generalsynoden er det ulike grupperinger valgt inn, bl.a. *Evangelical Group of the General Synod (EGGS)*, *Open Synod Group*, *The Catholic Group of the General Synod* og *Inclusive Church*.

VEDLEGG 2 – TABELL MED MANDATFORDELING PER BISPEDØMME

Fordeling av mandater på valgkrets ut fra innbyggere og areal ut fra formelen i Grunnloven § 57 femte ledd

| Valgkrets (bispedømme) | Antall innbyggere pr. 1.1.2020 | Areal pr. 1.1.2020 (km²) | Antall mandater per valgkrets |
|-----------------------------------|---|--|--|
| Oslo | 915 666 | 1 023 | 12 |
| Borg | 752 515 | 9 104 | 10 |
| Hamar | 371 385 | 52 073 | 6 |
| Tunsberg | 512 519 | 14 920 | 7 |
| Agder og Telemark | 480 586 | 31 731 | 7 |
| Stavanger | 479 892 | 9 377 | 6 |
| Bjørgvin | 636 531 | 33 871 | 9 |
| Møre | 265 238 | 14 356 | 4 |
| Nidaros | 468 702 | 42 201 | 7 |
| Sør-Hålogaland | 241 235 | 38 155 | 4 |
| Nord-Hålogaland | 243 311 | 74 829 | 5 |
| Totalt | | | 77 |

VEDLEGG 3 – OVERSIKT OVER ANTALL MEDLEMMER PER PROSTI (2020)

| Prosti | Antall medlemmer | Prosti | Antall medlemmer |
|---------------------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| OSLO DOMPROSTI | 65 616 | HAUGALAND PROSTI | 41 707 |
| SØNDRE AKER PROSTI | 66 838 | TUNGENES PROSTI | 32 975 |
| ØSTRE AKER PROSTI | 47 125 | SANDNES PROSTI | 49 356 |
| NORDRE AKER PROSTI | 45 204 | YTRE STAVANGER PROSTI | 42 192 |
| VESTRE AKER PROSTI | 81 293 | KARMØY PROSTI | 32 231 |
| BÆRUM PROSTI | 74 643 | BERGENSDALEN PROSTI | 44 796 |
| ASKER PROSTI | 57 345 | BERGEN DOMPROSTI | 43 593 |
| FREDRIKSTAD DOMPROSTI | 56 192 | FANA PROSTI | 72 263 |
| SØNDRE BORGESYSSEL PROSTI | 57 335 | ÅSANE PROSTI | 50 207 |
| ØSTRE BORGESYSSEL PROSTI | 55 992 | SUNNHORDLAND PROSTI | 47 104 |
| VESTRE BORGESYSSEL PROSTI | 39 204 | NORDHORDLAND PROSTI | 29 314 |
| SØNDRE FOLLO PROSTI | 43 403 | HARDANGER OG VOSS PROSTI | 34 755 |
| NEDRE ROMERIKE PROSTI | 98 298 | SOGN PROSTI | 23 181 |
| ØVRE ROMERIKE PROSTI | 72 888 | SUNNFJORD PROSTI | 36 376 |
| NORDRE FOLLO PROSTI | 43 404 | NORDFJORD PROSTI | 24 969 |
| HAMAR DOMPROSTI | 42 676 | VESTHORDLAND PROSTI | 51 071 |
| SOLØR, VINGER OG ODAL PROSTI | 41 626 | MOLDE DOMPROSTI | 38 468 |
| SØR-ØSTERDAL PROSTI | 27 380 | SØRE SUNNMØRE PROSTI | 38 799 |
| NORD-ØSTERDAL PROSTI | 11 646 | NORDRE SUNNMØRE PROSTI | 72 460 |
| NORD-GUDBRANDSDAL PROSTI | 20 286 | INDRE ROMSDAL PROSTI | 11 283 |
| SØR-GUDBRANDSDAL PROSTI | 35 032 | YTRE NORDMØRE PROSTI | 27 358 |
| TOTEN PROSTI | 45 093 | INDRE NORDMØRE PROSTI | 15 454 |
| HADELAND OG LAND PROSTI | 32 770 | NIDAROS DOMPROSTI | 19 850 |
| VALDRES PROSTI | 14 079 | STRINDA PROSTI | 50 121 |
| RINGSAKER PROSTI | 27 100 | HEIMDAL OG BYÅSEN PROSTI | 63 395 |
| TØNSBERG DOMPROSTI | 54 778 | FOSEN PROSTI | 21 429 |
| LARVIK PROSTI | 32 943 | ORKDAL PROSTI | 35 755 |
| NORD-JARLSBERG PROSTI | 34 486 | GAULDAL PROSTI | 32 280 |
| DRAMMEN PROSTI | 73 910 | STJØRDAL PROSTI | 35 553 |
| EIKER PROSTI | 28 715 | STIKLESTAD PROSTI | 58 411 |
| KONGSBERG PROSTI | 23 933 | NAMDAL PROSTI | 28 316 |
| RINGERIKE PROSTI | 26 220 | BODØ DOMPROSTI | 46 520 |
| HALLINGDAL PROSTI | 14 985 | SØR-HELGELAND PROSTI | 10 648 |
| SANDEFJORD PROSTI | 41 041 | INDRE HELGELAND PROSTI | 37 640 |

| | | | |
|----------------------------|--------|-----------------------|--------|
| KRISTIANSAND DOMPROSTI | 66 010 | NORD-HELGELAND PROSTI | 13 959 |
| LISTER OG MANDAL PROSTI | 43 594 | SALTEN PROSTI | 16 118 |
| OTREDAL PROSTI | 15 554 | OFOTEN PROSTI | 19 806 |
| VEST-NEDENES PROSTI | 26 419 | LOFOTEN PROSTI | 17 139 |
| ARENDAL PROSTI | 33 986 | VESTERÅLEN PROSTI | 24 836 |
| AUST-NEDENES PROSTI | 13 178 | TROMSØ DOMPROSTI | 54 616 |
| BAMBLE PROSTI | 20 277 | TRONDENES PROSTI | 26 381 |
| SKIEN PROSTI | 60 420 | SENJA PROSTI | 31 271 |
| ØVRE TELEMARKE PROSTI | 36 845 | NORD-TROMS PROSTI | 13 268 |
| RYFYLKE PROSTI | 18 464 | ALTA PROSTI | 17 714 |
| STAVANGER DOMPROSTI | 38 737 | HAMMERFEST PROSTI | 13 007 |
| DALANE PROSTI | 17 250 | INDRE FINNMARK PROSTI | 10 957 |
| JÆREN PROSTI | 50 215 | VARANGER PROSTI | 14 726 |

Kilde: Kirkerådet/Den norske kirkes medlemsregister. Tallene er per 25. juni 2020.