



Innst. 363 L

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen

Prop. 78 L (2012–2013)

Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om endringer i kirkeloven

Til Stortinget

Sammendrag

Regjeringen ved Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven). Endringsforslagene er ment å ivareta forutsetningene i avtalen 10. april 2008 mellom de politiske partiene (kirkeforliket) om at det skal etableres «reelle valgmuligheter, økt bruk av direkte valg og kirkevalg samtidig med offentlige valg», omtalt som demokratireformen. Proposisjonen er en oppfølging av vedtak i Stortinget 21. mai 2012, jf. Innst. 292 L (2011–2012).

Etter gjeldende bestemmelser tilligger det Kirkemøtet å fastsette nærmere regler om valg til bispedømmeråd. Kirkeloven har i dag ikke bestemmelser om at dette valget skal skje ved forholdstallsvalg eller flertallsvalg. Tid og sted for å gjennomføre kirkevalgene er heller ikke lovregulert. De leke medlemmene i bispedømmerådet skal etter dagens bestemmelser velges av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet (indirekte valg).

Hovedinnholdet i regjeringens forslag er at Kirkemøtets myndighet til å fastsette valgordning reguleres ved bestemmelser om at kirkevalg skal avholdes samtidig med valg til Stortinget eller til fylkesting og kommunestyre, og i lokaler i umiddelbar nærhet til disse valglokalene, om enn ikke i samme rom. Ordninger for å avgi forhåndsstemme kan etableres.

Etter forslaget skal det videre ikke lenger velges fire, men sju leke medlemmer av bispedømmerådene. Valget kan skje ved flertalls- eller forholdstallsvalg. Minimum fire av disse leke medlemmene skal velges ved direkte valg. Som følge av denne utvidelsen velges bare ett medlem utenom bispedømmerådene til Kirkemøtet.

Regjeringens forslag til endringer i kirkeloven §§ 4, 23 og 24 innebærer at hovedelementene i demokratireformen blir lovfestet.

Regjeringen viser til at forslagene til endringer representerer en videreføring av det valgopplegget og de valgordningene som ble gjennomført under kirkevalgene i 2009 og 2011, med noen justeringer. De økonomiske og administrative konsekvensene av lovendringene vil i hovedsak være de samme ved framtidige kirkevalg som ved de nevnte valgene, jf. St.prp. nr. 39 (2008–2009) for 2009-valget og Prop. 1 S (2010–2011) for 2011-valget. Regjeringen legger til grunn at utgiftene ved å gjennomføre kirkevalg vil kunne dekkes innenfor tilsvarende økonomiske rammer som for disse to valgene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tor Bremer, Svein Gjelseth, Stine Renate Håheim, Lotte Grepp Knutsen, Karin Yrvin og lederen Marianne Aasen, fra Fremskrittspartiet, Mette Hanekamhaug, Tord Lien og Bente Thorsen, fra Høyre, Elisabeth Aspaker, Svein Harberg og Henning Warloe, fra Sosialistisk Venstreparti, Heidi Sørensen, fra Senterpartiet, Anne Tingelstad Wøien, fra Kristelig Folke-

parti, Dagrun Eriksen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til proposisjonen.

Komiteen ser det som verdifullt at de endringer som foreslås i kirkeoven, og som er en oppfølging av «statskirkeforliket» fra 10. april 2008 og vedtak 21. mai 2012, jf. Innst. 292 L (2011–2012), ser ut til å være i tråd med kirkens egne ønsker. Komiteen registrerer at forslaget har fått en grundig behandling på Kirkemøtet 2013 i Kristiansand, og at vedtaket derfra gir tilslutning til de lovendringer som er foreslått. Kirkemøtets debatter og vedtak viser også at Kirkemøtets medlemmer har vært opptatt av å sikre et reelt demokrati med reelle valgmuligheter både i forberedelse av og gjennomføring av fremtidige kirkevalg. Komiteen har stor forståelse for at det fortsatt er ordninger som må prøves ut, evalueres og justeres, noe Kirkemøtet selv gis mulighet til innenfor de rammer Stortinget gir.

Komiteen vil understreke at enigheten mellom partiene på Stortinget i det såkalte «statskirkeforliket» i 2008 danner grunnlaget for behandling av denne saken, og mener forlikets intensjon om en demokratireform i kirken følges opp i forslaget til vedtak. I forliket heter det:

«Reformen skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg.»

Komiteen viser til at Kirkemøtet i sin sak om fremtidig kirkeordning legger opp til at det enkelte bispedømmerråd skal bestemme hvor mange av de 7 leke medlemmene i bispedømmerrådet som skal velges ved direkte valg, dog minst 4 som er den nye lovtekstens minimum. Kirkemøtet åpner i tillegg for gode demokratiske prosesser for nominasjon og listeforslag.

Komiteen vil spesielt berømme at Kirkemøtet har senket kravet til antall medlemmer bak forslag til valgliste til 150, og mener dette gir medlemmene reelle muligheter til å fremme egne kandidatlistor når det er ønskelig. Dersom ingen fremmer listeforslag, er det foreslått gode rutiner for nominasjonsprosess og medlemmenes mulighet til å påvirke denne. Endelige valgeregler skal utarbeides til Kirkemøtet i 2014.

Komiteen viser videre til at forlikets formulering om valg samtidig med offentlige valg er ivarettatt i forslaget til nytt fjerde ledd i § 4 som omtaler dette.

Komiteen viser til Kirkemøtets debatt og vedtak 16. april 2013 om stemmerettsalder. I 2003 ba Kirkemøtet om endringer i kirkeoven som åpner for forsøk med stemmerettsalder på 15 år ved kirkevalg. Stortinget vedtok en slik prøveordning i april 2005, og det ble i den forbindelse påpekt at aldersgrensen er sammenfallende med det som anses som den religiøse myndighetsalder. Allerede i 2005 ble de første for-

søkene gjennomført, og ved kirkevalgene i 2009 og 2011 har ordningen vært gjennomført i hele landet.

Kirkemøtet 2013 fattet med stort flertall vedtaket om at 15 års aldersgrense for å stemme ved kirkevalg ønskes innført som en permanent ordning. På bakgrunn av dette tydelige ønsket fra Kirkemøtet, av at det gjennom prøveordningen er en innført praksis for dette i hele landet, og fordi komiteen mener det er et riktig og positivt tiltak i demokratiprosessen i Den norske kirke, mener komiteen det er riktig å ta dette inn i lovverket nå. Komiteen viser til at § 4 som omhandler stemmerett, allerede er til behandling.

Komiteen ser det som viktig å presisere at valgbarhetsalderen fortsatt skal være 18 år, selv om stemmerettsalderen senkes.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«§ 4 første ledd skal lyde:

Hvert medlem av Den norske kirke som bor i soknet og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 15 år, har kirkelig stemmerett.

§ 6 tredje ledd skal lyde:

Valgbar til menighetsråd og pliktig til å ta imot valg, er den som har rett til å stemme ved valget og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 18 år.

§ 24 sjuende ledd første punktum skal lyde:

Kirkemøtet kan uten hinder av bestemmelsene i loven her godkjenne forsøk med valgperiode på to år og direkte valg til kirkelig fellesråd og bispedømmerråd.»

Det vises til at § 24 sjuende ledd bare er endret ved at følgende er strøket i gjeldende lov: *stemmerettsalder ned til 15 år.*

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til at departementet i Prop. 71 L (2011–2012) ga en utførlig evaluering av kirkevalgene i 2009 og 2011. Formålet med dette var å se om demokratireformen var oppfylt gjennom

«å gi Stortinget grunnlag for å ta stilling til om forutsetningene er til stede for å vedta forslagene til endringer i Grunnloven som er framsatt i tråd med kirkeforliket».

Flertallet viser til at komiteen i Innst. 292 L (2011–2012) påpekte enkelte utfordringer med hensyn til kirkevalgene i tråd med Den norske kirkes egne vurderinger. Flertallet merker seg at en samlet komité likevel konkluderte med at demokratireformen er fulgt tilfredsstillende opp av Den norske kirke:

«Komiteen merker seg at deltagelsen ved valg til menighetsråd har hatt en markant økning fra en historisk deltagelse på 3–4 pst. til dagens deltagelse på omkring 13,5 pst. Det er også et stort fremskritt at det er etablert en ordning for valg til bispedømmeråd med en oppslutning på 10,6 pst. Komiteen mener det ligger til rette for at denne positive utviklingen kan fortsette, men dette forutsetter at Kirken lykkes i det videre utviklingsarbeidet omkring valgene. Komiteen viser til at evalueringen av kirkevalget i 2011 peker på antall forkastede stemmer ved valg til bispedømmeråd som en stor utfordring. Også utfordringer omkring utarbeidelse av lister til begge valgene som gir reelle valgmuligheter, like muligheter for kandidatene og ordning for å etablere listene, må løses bedre enn i dag. Komiteen mener likevel at demokratireformen så langt er tilfredsstillende fulgt opp av Kirken.

Komiteen vil anerkjenne det arbeidet Den norske kirke gjør for å finne nye valgordninger, og at Kirken selv klart uttrykker et ønske om å finne frem til vel fungerende demokratiske løsninger både når det gjelder valg og når det gjelder avgjørelser som skal tas i de kirkelige organer. Komiteen mener det er viktig at Kirkens medlemmer oppfatter at det i større grad enn tidligere etableres ordninger som gir reelle valgmuligheter ved valg til de kirkelige organer. Det er også viktig at Kirken oppfattes som en åpen organisasjon som gir medlemmene anledning til å uttrykke sine meninger gjennom demokratiske prosesser overfor de styrende organer. Komiteen vil peke på at valgdeltagelse ikke er et punkt kirkeforliket har satt som kriterium for gjennomføring av reformen.»

Flertallet viser til at det etter at nevnte innstilling ble avgitt i mai 2012, ikke har vært avholdt noe nytt kirkevalg, og at forutsetningene for å konkludere om demokratireformen er fulgt tilfredsstillende opp av Kirken, dermed ikke er endret.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til kirkeforliket 10. april 2008 der det står:

«Det legges til grunn at en tilfredsstillende demokratireform ut fra ovennevnte forhold er gjennomført i Den norske kirke i løpet av 2011.»

Evalueringene viste at demokratireformen ikke har gitt de ønskede resultater. Verken valgordning (preferansevalg) med 30 000 forkastede stemmer eller informasjon om kandidatene fungerte etter intensjonen. Dette medlem viser til at kirkeforliket forutsatte at valgene skulle ha «sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene». Dette medlem viser til proposisjonen og

er enig i at de framlagte forslagene er et skritt i riktig retning når det gjelder å gi kirkemedlemmene større innflytelse og gi kirkelige organer større legitimitet, jf. premissene i demokratireformen.

Imidlertid mener dette medlem primært at forslaget om at minst fire av de sju leke medlemmene av bispedømmerådet skal velges gjennom direkte valg, ikke går langt nok i å gi det enkelte medlem i kirken direkte innflytelse, og mener alle de sju leke representantene skal velges direkte. Dette medlem savner en begrunnelse for hvorfor en ikke ønsker direkte valg av alle sju leke representanter til bispedømmeråd, og kan ikke se grunner for at dette ikke lovfestes. Dette medlem mener direkte valg av alle leke medlemmer er spesielt viktig, siden sammensetningen av bispedømmerådene vil få større betydning i den nye kirkeordningen der bispedømmerådene er tillagt større myndighet i utnevning av kirkelige ledere. Etter opphevingen av kirkelig statsråd er bispedømmerådene nå gitt myndighet til å utnevne proster. Bispedømmerådene er, i kraft av å være delegater på Kirkemøtet, de som velger medlemmene i Kirkerådet som nå er det organ som er gitt myndighet til å utnevne biskoper.

Proposisjonens forslag innebærer altså at myndighet til å velge bispedømmerådsmedlemmer og kirkemotedelegater nå skal tilligge de som blir valgt til menighetsrådene. Dette medlem vil påpeke at aktuelle kirkemotesaker ofte ikke er tema ved menighetsrådsvalg, der det er lokale saker som er i fokus. Dette medlem mener at en ordning med indirekte valg ikke vil gi velgerne klare nok valgalternativ i kirkepolitiske spørsmål slik demokratireformen forutsetter.

For å bevare bred tilhørighet til kirken og videreføre tradisjonen med det som medlemmene opplever som deres folkekirke, er det avgjørende å sikre bredden i kirkedemokratiet slik statskirkeordningen fram til nå har lagt til rette for.

Dette medlem mener derfor at medlemmene må ha muligheten til å foreta valg mellom ulike alternativer. Velgerne må derfor kunne stille egne lister dersom de ikke kjenner seg representert gjennom nominasjonskomiteens liste. Dette medlem mener dette også vil revitalisere kirkedemokratiet, og mener på bakgrunn av dette at forholdstallsvalg bør lovfestes som hovedregelen for de kirkelige valgene.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov om endringer i kirkeloven

I

I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke gjøres følgende endringer:

§ 4 overskriften skal lyde:

§ 4 *Stemmerett og valg*

§ 4 første ledd skal lyde:

Hvert medlem av Den norske kirke som bor i soknet og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 15 år, har kirkelig stemmerett.

§ 4 nytt fjerde ledd skal lyde:

Kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyre.

Nåværende § 4 fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 6 tredje ledd skal lyde:

Valgbar til menighetsråd og pliktig til å ta imot valg, er den som har rett til å stemme ved valget og som senest i det år det stemmes vil ha fylt 18 år.

§ 23 første ledd bokstav d skal lyde:

d) *sju andre leke valgt ved flertalls- eller forholds-tallsvalg, hvorav minst fire velges direkte av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer,*

§ 23 andre ledd første punktum skal lyde:

Presten og *de leke* medlemmene velges sammen med et tilsvarende antall varamedlemmer for fire år.

§ 24 første ledd første punktum skal lyde:

Kirkemøtet består av medlemmene av bispedømmerådene og *ett medlem valgt etter nærmere regler fastsatt av Kirkemøtet.*

§ 24 sjuende ledd første punktum skal lyde:

Kirkemøtet kan uten hinder av bestemmelsene i loven her godkjenne forsøk med valgperiode på to år og direkte valg til kirkelig fellesråd og bispedømmeråd.

§ 24 åttende ledd oppheves.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, den 28. mai 2013

Marianne Aasen

leder

Svein Harberg

ordfører