



Høring om kirkevalg – overordnede problemstillinger

Høringsnotat 24.09.2020.

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1. Innledning.....	3
1.1 Demokrati i Den norske kirke.....	4
2. Modell for listevalg ved valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet.....	4
2.1 Dagens ordning	4
2.2 Kirkerådets vurdering av ulike modeller	5
2.3 Forslag til forenklet ordning for valg av nominasjonskomité.....	7
2.4 Kirkerådets anbefaling	8
2.5 Høringsspørsmål	8
3. Mulighet for å supplere lister og kandidater ved valg til menighetsråd.....	8
3.1 Dagens ordning	8
3.2 Kirkerådets vurdering	8
3.3 Kirkerådets anbefaling	9
3.4 Høringsspørsmål	9
4. Kommunikasjon om lister og kandidater ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet	10
4.1 Dagens ordning	10
4.2 Kirkerådets vurdering	10
4.3 Kirkerådets anbefaling	12
4.4 Høringsspørsmål	12
5. Tid og sted for valg	13

5.1	Kirkerådets anbefaling	14
5.2	Høringsspøsmål	15
6.	Personvalgregler	15
6.1	Dagens ordning	15
6.2	Kirkerådets vurdering	16
6.3	Kirkerådets anbefaling	17
6.4	Høringsspøsmål	17
7.	Forhåndsstemning	18
7.1	Dagens ordning	18
7.2	Kirkerådets vurdering	19
7.3	Kirkerådets anbefaling	21
7.4	Høringsspøsmål	22
8.	Økonomiske og administrative konsekvenser	22

1. Innledning

Denne høringen tar for seg noen overordnede problemstillinger om kirkevalg som Kirkemøtet må avgjøre i 2021. Det bes om tilbakemelding på høringen innen 30. november 2020. Kirkerådet oppfordrer alle høringsinstanser til å fylle ut et [digitalt skjema for høringssvar](#), men det er også mulig å sende inn et høringssvar til Kirkerådets postmottak på post.kirkeradet@kirken.no. Høringsuttalelser er offentlige og vil bli publisert på kirken.no.

På bakgrunn av høringen vil Kirkerådet utarbeide et forslag med sikte på behandling på Kirkemøtet i april 2021. Ut fra det som avgjøres på Kirkemøtet i 2021 vil det gjøres nødvendige endringer i kirkevalgreglene. Konkrete regelendringer vil vedtas på kirkemøtet i 2022 for å få virkning ved kirkevalget i 2023.

I forbindelse med prosjekt kirkelig organisering vil det komme endringer i valgordningene som vil bli gjeldende fra kirkevalget i 2027. Det blir derfor bare foreslått endringer på noen begrensede områder før valget i 2023.

Høringen er sendt til menighetsrådene, de kirkelige fellesrådene, bispedømmerådene, biskopene, de teologiske utdanningsinstitusjonene som har rett til å gi cand.theol.-utdanning, Norsk Kvinnelig Teologforening, fagforeningene, Kirkerådets utvalg for ungdomsspørsmål og KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter, Åpen folkekirke og Bønnelista. Andre interesserte kan også svare på høringen.

Det er seks overordnede spørsmål som er omtalt i dette høringsnotatet. Bakgrunnen for forslagene til endringer er evalueringen av og erfaringer fra kirkevalget i 2019. I en så kompleks sak vil det være så ulike meninger at ikke alle Kirkerådets medlemmer stiller seg bak alle anbefalinger i høringen.

Modell for listevalg ved valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet

Kirkerådet foreslår en ordning med utgangspunkt i selvstendige lister, og med nominasjonskomité kun der selvstendige lister ikke foreligger. Mulighet for å supplere lister og kandidater ved valg til menighetsråd

Kirkerådet foreslår at det skal bli mulig å supplere kandidater uansett hvor mange kandidater det er på Nominasjonskomiteens liste.

Kommunikasjon om lister og kandidater

Det legges opp til en avklaring av hvilket informasjonsansvar valgmyndighetene har og hva grupperingene som stiller liste har ansvar for.

Tid og sted for valg

På grunn av endring i ordlyd om tid og sted for kirkevalg i den nye trossamfunnsloven trengs det en avklaring av at regelen om samme tid og sted for kirkevalg og kommunevalg opprettholdes. Kirkevalgreglene § 10-1 (1) sier: «Valg av medlemmer til menighetsråd og bispedømmeråd og Kirkemøtet skal holdes i alle menigheter samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet til, valg til Stortinget eller

fylkeesting og kommunestyre». Det foreslås å gjøre et prinsippvedtak om at denne regelen vil gjelde ved kirkevalget i 2023.

Personvalgeregler

Kirkerådet foreslår å fjerne sperregrensen for Nominasjonskomiteens liste både ved valg til menighetsråd og til bispedømmeråd og Kirkemøtet. For lister fra nomineringsgrupper ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet foreslås det å beholde ordningen med stemmetillegg.

Regler for omfang av forhåndsstemming

Kirkerådet anbefaler at dagens ordning med forhåndsstemming på et kirkekontor i fellesrådsområdet erstattes med felles nasjonale tidspunkt for forhåndsstemming.

Under hvert kapittel er det presentert ett eller flere høringsspørsmål som det blir bedt om svar på i det digitale skjemaet for høringssvar. Det er også fritekstfelt for hvert spørsmål. Maksimum antall tegn i hvert fritekstfelt er 4000.

1.1 Demokrati i Den norske kirke

Det kirkelige demokratiet har vært i utvikling over tid, særlig som følge av demokratireformen fra og med kirkevalget i 2009. Før valget i 2015 ble det første gang åpnet for å stille flere lister. Før dette hadde valget skjedd med én liste laget av en nominasjonskomité. Det ble vedtatt nye kirkevalgeregler på Kirkemøtet i 2018 etter en grundig gjennomgang og omarbeiding. Før valget i 2023 arbeides det med endringer i disse reglene på noen områder, men valget vil ellers gjennomføres på samme måte som i 2019.

2. Modell for listevalg ved valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet

2.1 Dagens ordning

Ved valget i 2019 ble det stilt lister fra registrerte nomineringsgrupper og Nominasjonskomiteens liste. Nomineringsgruppe er kirkevalgreglenes navn for grupperinger som stiller liste ved et kirkevalg. Det var tre lister, Bønnelista, Nominasjonskomiteens liste og Åpen folkekirke, i ni av elleve bispedømmer. Bønnelista stilte ikke liste i Oslo og Sør-Hålogaland.

Det ble valgt en nominasjonskomité i alle bispedømmer på prostivise møter med representanter fra menighetsrådene. I tillegg oppnevnte ungdomsrådet et medlem til nominasjonskomiteen. Alle menigheter fikk mulighet til å foreslå kandidater til Nominasjonskomiteens liste. Det varierte hvor mange forslag til kandidater nominasjonskomiteene fikk inn, i Bjørgvin kom det for eksempel inn 22 ulike navn og 51 forslag (flere menighetsråd hadde foreslått de same navnene), mens i Tunsberg kom det inn sju forslag.

På flere områder i valggjennomføringen er det utfordringer knyttet til at listene er forskjellige og har ulikt utgangspunkt. Dette gjelder for eksempel informasjon om lister og kandidater (se kapittel 4), regler for personstemmer (se kapittel 6) og håndtering av listestøtte.

Det ble gitt økonomisk støtte til registrerte nomineringsgrupper i form av intensjonsstøtte og listestøtte. Kandidatene på Nominasjonskomiteens lister fikk stilt tilsvarende midler til disposisjon. Det var komplisert å håndtere denne støtten til Nominasjonskomiteens liste fordi den ikke kunne utbetales direkte siden Nominasjonskomiteens liste ikke er en organisasjon med organisationsnummer og bankkonto. Det kom også reaksjoner på at det var krevende for kandidatene på Nominasjonskomiteens liste, fordi de måtte samles og gjøre vedtak om hvem som skulle håndtere pengene (hvis de ville bruke pengene på felles tiltak).

2.2 Kirkerådets vurdering av ulike modeller

Gjennomføringen av Kirkevalget 2019 tydeliggjorde noen svakheter med dagens ordning med Nominasjonskomiteens liste og lister fra nomineringsgrupper. Etter Kirkerådets vurdering er det særlig det at listene har ulike utgangspunkt, og dermed ikke alltid kan likebehandles, som gir behov for en ny vurdering av spørsmålet om modell for listevalg før neste valg. Dette gir prinsipielle og praktiske utfordringer i valggjennomføringen og i kommunikasjon med velgerne.

Listene har ulike utgangspunkt, fordi Nominasjonskomiteens liste tilstreber bredde i kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål, mens lister fra nomineringsgrupper karakteriseres av at kandidatene står samlet om et program med likt syn på aktuelle kirkelige spørsmål. Dette blir omtalt som asymmetriske lister.

En annen kjent utfordring med Nominasjonskomiteens liste er at velgere risikerer å bidra til at kandidater de er uenige med blir valgt. I KIFO (Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning) sin evaluering av valget i 2015 ble det pekt på at selv om det var mange kandidater på nominasjonskomiteens liste som hadde et «ja-standpunkt» i spørsmålet om vigsel av likekjønnede i kirken, hadde 75 prosent av kandidatene som ble valgt et «nei-standpunkt» (Holberg, Mortensen og Botvar, *Polarisering og kontinuitet – en analyse av Kirkevalget 2015*, KIFO-rapport 2016: 1, side 36).

Dette innebærer at velgere som valgte nominasjonskomiteens liste, med sikte på å få inn personer på denne listen som ønsket å åpne for vigsel av likekjønnede, bidro til valg av kandidater som gikk imot likekjønnet vigsel, selv om de ga tilleggsstemme til personene som var for vigsel av likekjønnede. 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. Det er ikke gjort noen tilsvarende analyse av valget i 2019.

På bakgrunn av utfordringene med dagens ordning foreslås det noen alternative modeller. Disse ligner i stor grad på modeller som er foreslått tidligere, men har fått nye navn for å klargjøre at dette i noen grad er nye modeller.

2.2.1 Modell A: Modell med Nominasjonskomiteens liste og andre lister

Denne modellen viderefører dagens ordning med mindre forbedringer. Det etableres en nominasjonskomité som fremmer en liste innen en frist. Nomineringsgrupper kan

fremme liste til samme frist. En fordel med denne ordningen er at den vil være kjent for velgerne. Utfordringen med asymmetriske lister løses imidlertid ikke.

Ordningen bidrar til at menighetsrådene har en viss formalisert innflytelse gjennom adgangen til å foreslå kandidater til nominasjonskomiteen og deltakelse i valget av nominasjonskomiteen.

Det at Nominasjonskomiteens liste er bredt sammensatt innebærer at velgere som velger denne listen, med sikte på å få valgt inn personer på denne listen som har en oppfatning i tråd med deres syn, vil kunne bidra til at kandidater som har motsatt syn på samme liste, blir valgt. Det medfører altså en risiko for motsatt effekt sammenlignet med det velgeren ønsker.

Noen forbedringer av modellen kan være tydeligere ansvarsdeling mellom nominasjonskomiteen og Nominasjonskomiteens liste, nasjonal økonomihåndtering og en tydeligere plan for støtte til administrasjon og kommunikasjon. Det er noen viktige hensyn som må vurderes opp mot hverandre her. På den ene siden skal listene kunne styre seg selv og de ulike listene likebehandles. På den andre siden vil Nominasjonskomiteens liste uansett være forskjellig fra andre lister fordi den ikke har utgangspunkt i en gruppering. Slik systemet er i dag finnes Nominasjonskomiteens liste finnes ikke før nominasjonskomiteen har satt opp et listeforslag. Det viste seg i 2019 å bli krevende å få på plass nettsider og annen informasjon på den korte tiden som da er igjen til valgmateriellet skal være klart. Det kan derfor være aktuelt å ha administrative og/eller kommunikasjonsfaglige ressurser klare til disposisjon for kandidatene på Nominasjonskomiteens liste. Penger til dette vil da måtte tas av Nominasjonskomiteens listes kandidaters andel av listestøtten.

En annen mulighet er å regulere nærmere hvordan Nominasjonskomiteens liste skal organisere seg. Det kan gjøres ved å på forhånd ha fastsatt et tidspunkt for et møte for alle kandidatene der en skal beslutte bruk av økonomisk støtte og felles kommunikasjonsstrategi. Et annet alternativ er å fastsette på forhånd hvem som representerer listen, for eksempel førstekandidatene i alle bispedømmene, og gi disse et tydelig mandat. Dette vil begrense listens selvstyre og innebære at valgmyndighetene forskjellsbehandler de ulike listene i større grad enn i dagens ordning. Det kan likevel være nødvendig å gjøre noen tiltak her for å sikre en håndterbar valg gjennomføring.

Når det gjelder nominasjonskomiteen så viser erfaringene at det er nødvendig med stor grad av administrativ støtte fra bispedømmekontorene for å få gjennomført nominasjonsprosessen. Det er vanskelig å se for seg et annet alternativ enn at en eller flere ansatte på bispedømmekontorene tar denne jobben. I 2019 ble det anbefalt at denne personen ikke var den samme som var sekretær for valgrådet for å holde en viss avstand mellom valgmyndighetene og nominasjonskomiteene. På en del kontorer er dette vanskelig i praksis. Det bør derfor fastsettes at bispedømmerådene kan gi nødvendig administrativ støtte til nominasjonskomiteene, uten å stille krav til hvem som skal utføre denne oppgaven.

2.2.2 Modell B: Modell med utgangspunkt i selvstendige lister

I denne modellen inviteres nomineringsgrupper til å stille lister. Nomineringsgrupper kan innen en frist gi melding om de har intensjon om å stille liste ved valget. Dersom det er minst én nomineringsgruppe som gir slik melding, vil valgrådet ikke ta initiativ til at det blir nedsatt en nominasjonskomité. I stedet gis det anledning til å stille flere lister også fra andre nomineringsgrupper innen en ny frist.

Dersom det i et bispedømme kun foreligger ett godkjent listeforslag fra én nomineringsgruppe etter listefristen, blir det den eneste listen ved valget. Dersom det ikke foreligger noen godkjente listeforslag etter fristen, oppnevnes en nominasjonskomité som utarbeider en bred kandidatliste. Valget gjennomføres i så fall som flertallsvalg med nominasjonskomiteens liste.

Dersom det fremmes flere lister enn én, vil denne ordningen kunne gi velgerne klarere alternativer å velge mellom. Forslaget gir sterke incentiver til etablering av faste grupperinger i det kirkelige demokratiet. Valgteknisk og for velgerne gir denne ordningen en oversiktlig og klar løsning som ligner andre valg, forutsatt at det stilles minst to lister. Den løser utfordringen med asymmetriske lister, som følge av at det ikke oppnevnes noen nominasjonskomité med mindre det ikke blir godkjent noen listeforslag.

Hensynet til reelle valgmuligheter og ivaretagelse av mindretallsrepresentasjon vil ikke bli ivaretatt hvis det bare blir levert én liste. Hvis bare én liste stiller til valg, vil grupper som er i mindretall i sentrale spørsmål kunne bli helt uten representasjon.

2.3 Forslag til forenklet ordning for valg av nominasjonskomité

I modell B skal det nedsettes en nominasjonskomité bare hvis det ikke er noen godkjent liste. Denne vil måtte bli valgt og gjøre arbeidet raskere enn det som var tilfellet i 2019 fordi arbeidet først starter opp når det blir klart hvor mange lister det blir. For å få dette til å fungere på den tiden som er tilgjengelig foreslås en forenklet ordning for valg av nominasjonskomité. Målet med dette er å sikre at man får en nominasjonskomité som kan gå i gang med arbeidet med å sette sammen en liste så fort som mulig, samtidig som komitéen fortsatt er forankret i menighetsrådene.

Alle menighetsråd i bispedømmet får mulighet til å foreslå ett medlem til nominasjonskomiteen. Det gjennomføres så et digitalt valg der hvert menighetsråd har en stemme. Den som får flest stemmer blir valgt, og den som får nest flest stemmer blir vara. I tillegg kan ungdomsrådet oppnevne et medlem og et varamedlem.

Den forenklete ordningen vil ikke sikre representasjon av begge kjønn på samme måte som dagens ordning (der det er mekanismer for å sikre minst 40 prosent av begge kjønn). For å kunne få på plass en nominasjonskomité innenfor den tidsrammen som vil være tilgjengelig ved modell B er det nødvendig å forenkle prosessen, og det vil derfor ikke være mulig å ivareta alle hensyn.

2.4 Kirkerådets anbefaling

Kirkerådet anbefaler modell B med utgangspunkt i selvstendige lister. Hvis det fremmes flere lister enn én, vil ordningen gi velgerne klarere alternativer å velge mellom. Valgteknisk gir denne ordningen en oversiktlig løsning som ligner andre valg, forutsatt at det stilles minst to lister. Hvis det ikke stilles noen liste, er det bygd inn mekanismer i regelverket som kan legge til rette for at det likevel kan gjennomføres et valg.

Ordningen vil kunne bidra til at en unngår asymmetriske lister, noe Kirkerådet anser som viktig ut fra et velgerperspektiv. Hvis det bare er en godkjent liste, vil valget gjennomføres med bare denne listen. Det vil i mindre grad ivareta hensynet til reelle valgmuligheter og ivaretagelse av mindretallsrepresentasjon. Modell B er likevel anbefalt foran andre aktuelle modeller som bedre ivaretar situasjonen ved en liste fordi modell B er en enklere og mer gjennomførbar ordning.

2.5 Høringsspørsmål

Hvilken modell ønsker du/dere?

[A / B / Ingen av dem / Ingen mening]

Har du/dere merknader til spørsmålet om modellvalg?

[Fritekstfelt]

Har du/dere merknader til forslaget om forenklet ordning for valg av nominasjonskomité?

[Fritekstfelt]

3. Mulighet for å supplere lister og kandidater ved valg til menighetsråd

3.1 Dagens ordning

I dagens ordning blir det oppnevnt en nominasjonskomité som skal sette opp en liste ved valg til menighetsråd. I tillegg er det åpnet for lister fra andre grupperinger. Denne muligheten blir i liten grad brukt. I 2019 var det to sokn som hadde to lister. Hvis det bare er levert en liste fra nominasjonskomiteen og den har for få kandidater (færre enn de som skal velges til medlem og vara) skal det åpnes for supplerende nominasjon innen en ny frist (i 2019 var denne fristen 5. juni). Hvis listen har akkurat nok kandidater blir det derimot ikke åpnet for supplerende nominasjon.

Hvis det skal åpnes for supplerende nominasjon skal dette kunngjøres av menighetsrådet. Fem personer med stemmerett i soknet kan da gå sammen om å foreslå en ny kandidat.

3.2 Kirkerådets vurdering

I diskusjonen om ordning for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet har det vært et viktig poeng at det skal være samtidige frister for ulike lister. Det er ikke foreslått endret nå. Men ved valg til menighetsråd skaper samtidige frister for alle lister av og til utfordringer. Hvis nominasjonskomiteen leverer en liste som mangler den representasjonen en velger ønsker seg kan det være for sent å gjøre noe med det når

Nominasjonskomiteens liste blir kjent. Noen blir kanskje heller ikke kjent med muligheten for å stille en egen liste før de oppdager at de ikke er fornøyd med Nominasjonskomiteens liste.

Etter reglene skal listeforslagene legges ut til ettersyn etter hvert som de kommer inn, så man har mulighet til å se listen før fristen for levere liste, men dette løses nok på ulik måte i praksis. Nominasjonskomiteens liste kan også leveres kort tid før fristen, og dermed ikke gi velgere muligheten til å komme sammen om å levere en annen liste.

For å sikre gode valgmuligheter for velgerne kan det derfor være aktuelt å gjøre en endring i regler for listeforslag og supplerende nominasjon.

Alternativer:

1. Fortsette dagens ordning, med supplerende nominasjon bare ved for få kandidater.
2. Åpne for supplerende nominasjon uansett hvor mange kandidater det er på Nominasjonskomiteens liste.
3. Åpne for en utsatt frist for innlevering av lister fra andre grupper.
4. Åpne for både supplerende nominasjon uansett og en utsatt frist for innlevering av lister fra andre grupper.

Alle alternativene til ny ordning vil føre til en utsettelse av når man vet sikkert hvem som stiller til valg. Det vil også kreve noe mer organisering. Det at listene blir klare senere kan gjøre det vanskeligere å få med informasjon om lister og kandidater i for eksempel menighetsblad, fordi deadline for bladet er før listen er klar.

Alternativ 2 er en positiv utvidelse fra dagens ordning, som understreker prinsippet om at det i utgangspunktet er én nominasjonskomité med en liste, men man kan fremme flere kandidater på denne listen. Dette alternativet favoriserer flertallsvalg.

Alternativ 3 er også en utvidelse fra dagens ordning, og gjør at det blir mulig å fremme et samlet alternativ i stedet for den listen som er utarbeidet fra nominasjonskomiteen. Dette alternativet favoriserer forholdstallsvalg.

3.3 Kirkerådets anbefaling

For å begrense endringen fra dagens ordning anbefaler Kirkerådet alternativ 2. Dette ivaretar behovet for å kunne supplere Nominasjonskomiteens liste og er mest i tråd med hvordan menighetsrådvalgene gjennomføres de fleste steder i landet.

3.4 Høringsspørsmål

Hvilket alternativ ønsker du/dere?

[1/2/3/4/ Ingen mening]

Har du/dere merknader til dette spørsmålet?

[Fritekstfelt]

4. Kommunikasjon om lister og kandidater ved valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet

4.1 Dagens ordning

Etter at kirkevalgreglene ble vedtatt på Kirkemøtet i 2018 ble det klart at det manglet noe i reglene om ansvar for kommunikasjon om lister og kandidater ved valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Det var behov for å fastsette hva som var mandatet til valgrådet når det gjaldt informasjon. Det ble lagt frem forslag til Kirkerådet i juni 2018 om å videreføre bestemmelsen fra forrige valg. Kirkerådet valgte å gjøre noen endringer i sin behandling som tydeliggjorde hva som var valgrådets ansvar og hva som var listenes ansvar. Det at listene fikk listestøtte var også med på å tydeliggjøre at det var listenes ansvar å informere om hva listene stod for.

Til forskjell fra tidligere, skulle ikke valgrådet presentere kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål. Det var det opp til nomineringsgruppene og nominasjonskomiteene/Nominasjonskomiteens liste selv å gjøre. Valgrådet skulle kun utarbeide en felles presentasjon av kandidatene og listene i tråd med rammene som ble gitt i forskriften om utfyllende regler til kirkevalgreglene. Det vil si opplysninger om utdanning, yrke og verv i offentlig, kirkelig og organisasjonsmessig sammenheng, samt bilde (CV-opplysninger). Denne informasjonen ble lagt inn i valgmodulen og gjort tilgjengelig på kirkevalget.no. Det ble også laget brosjyrer i bispedømmene med noe informasjon. En del steder ble valgrådets presentasjon av lister og kandidater sendt ut og trykket i menighetsblader. I tillegg fikk hver liste skrive en kort beskrivelse av listen som kom med på kirkevalget.no og i brosjyrer.

Det ble en del spørsmål og usikkerhet i prosessen om hva som var greit å gjøre av kommunikasjon og rolleforståelse for valgrådernes administrasjon.

Situasjonen ble opplevd som utfordrende for nominasjonskomiteen og Nominasjonskomiteens liste. Agder og Telemark bispedømme beskriver det slik i sin evaluering:

Kirkerådets linje med at nomineringsgrupper og nominasjonskomiteén skulle informere om sine kandidater og lister selv, skapte en del frustrasjon. Spesielt var dette vanskelig for nominasjonskomiteéns liste som måtte starte helt fra «scratch» uten et styre eller en organisasjon i ryggen.

Det var også litt uklarheter knyttet til hva som var nominasjonskomiteens informasjonsansvar og hva som var kandidatene på Nominasjonskomiteens liste sitt informasjonsansvar.

Det kom mange henvendelser om for lite informasjon om listene og kandidatene.

4.2 Kirkerådets vurdering

For å sikre at velgerne kan gjøre opplyste valg og en hensiktsmessig valggjennomføring bør det gjøres en ny vurdering av spilleregler og ansvar for informasjon om lister og kandidater.

I sin evaluering av kirkevalget i 2019 trekker KIFO fram «opplyst forståelse» som et viktig kriterium for å vurdere demokrati.

For å avgjøre om kirkevalget er et demokratisk valg på linje med politiske valg må vi se nærmere på tilgang på informasjon om kirkevalget og kunnskapsnivået blant de som stemte og de som ikke gjorde det. En forutsetning for et demokratisk valg er at de som skal stemme er tilstrekkelig informert rundt valget generelt og om alternativene de kan velge mellom. Informasjon og kunnskap er en forutsetning for å kunne treffe gjennomtenkte valg. For at kirkemedlemmer skal ha en forutsetning for å stemme ved kirkevalget krever det altså kunnskap om dette, altså *opplyst forståelse* (...) (Rafoss, Agedal, Larsen og Rønningen (2020), *Et demokrati i endring - En analyse av kirkevalget 2019*, KIFO Rapport 2020: 2, side 73).

Manglende informasjon om kandidatene er en viktig grunn til at personer ikke stemmer ved kirkevalget, og andelen som svarer dette er økende. I 2009 svarte 45 prosent at dette var en grunn til å ikke stemme mens i 2019 var det 63 prosent som svarte dette (Rafoss mfl. (2020) side 78). Selv om de som stemmer har mer informasjon enn de som ikke stemmer, peker KIFO på at det «(...) allikevel et relativt lavt kunnskapsnivå rundt kandidatene som kan ha konsekvenser for kirkedemokratiet. En forutsetning for demokrati er å ha like muligheter til å utforske alternativer. (...) Om det er for lite kunnskap om de ulike kandidatene og deres ståsted i viktige saker er ikke denne forutsetningen møtt (Rafoss mfl. (2020) side 74).»

En viktig måte å sikre at velgerne kan ta opplyste valg er å ha informasjon om lister og kandidater tilgjengelig i valglokalene og i tilknytning til der velgerne forhåndsstemmer på internett. Man kan ikke forvente at velgerne ved kirkevalg er opplyst på samme måte som velgerne ved for eksempel stortingsvalg. En grunn til dette er mindre mediaoppmerksomhet om kirkevalget og mindre kjennskap til de ulike grupperingene som stiller lister. Dette informasjonsbehovet tilsier at valgmyndighetene får et begrenset informasjonsansvar for å kunne gi noe informasjon om lister og kandidater til velgerne i valgsituasjonen, mens nomineringsgruppene (og Nominasjonskomiteens liste) ellers fortsatt har hovedansvaret for å informere velgerne om hva de står for. Hvis valgmyndighetene får et slikt ansvar, må det fastsettes i reglene hvordan man går frem for å få til dette på en balansert måte - og sikre valgmyndighetene tilstrekkelig mandat til å fastsette en felles presentasjon.

Det må være lett for en velger å gå inn på en nettside og skrive inn hvor man bor og finne ut hvem som stiller til valg hos deg, og få opplysninger om hva de ulike listene står for. Siden velgerne kan gi stemmetillegg til inntil tre kandidater vil det også være et element av personvalg på alle listene. For å sikre at velgerne er opplyste nok til å kunne ta dette valget bør de også ha noe informasjon om de enkelte kandidatene.

Det er viktige hensyn som står mot hverandre i dette spørsmålet, hensynet til nøytral valgtilrettelegging og listene sin rett til å ta ansvar for egen informasjon og hensynet til god og tilgjengelig informasjon til velgerne.

Det er tre aktuelle alternativer for hvordan man organiserer informasjon om lister og kandidater:

Alternativ 1: Samme ordning som i 2019, men med noen forbedringer. Listene har hovedansvaret, men valgrådet skal utarbeide en felles presentasjon som blir tilgjengelig digitalt og fysisk i valglokalene. Denne presentasjonen skal inneholde informasjon om listene og CV-opplysninger om kandidatene. Hver liste får anledning til å skrive en kort tekst om listen som blir brukt i presentasjonen.

Alternativ 2: Valgrådet utarbeider en presentasjon som inneholder informasjon om lister og kandidater. Hver liste får anledning til å skrive en kort tekst om listen som blir brukt i presentasjonen. Hver enkelt kandidat får mulighet til å skrive en kort tekst som svar på spørsmålet «Hva vil du jobbe for hvis du blir valgt?»

Alternativ 3: Alt ansvaret for å presentere lister og kandidater ligger hos listene. Listenes materiale kan legges i valglokalet, også hvis ikke alle listene har levert materiale. Kirkevalget.no vil måtte ha lenke til listenes nettsider.

Uansett hvilket alternativ som velges her er det primært listene som har ansvar for valgkamp og kommunikasjon om hva de står for til velgerne. Valg av alternativ her påvirker altså ikke spørsmålet om listestøtte. Her handler det om å sikre velgerne et minimum av informasjon, særlig knyttet til selve valghandlingen.

Det må klargjøres at ansatte kan legge til rette for kommunikasjon fra listene, orientere om at listene finnes, lage plattformer for informasjon (arrangere debatter, innhente uttalelser fra de ulike listene osv.).

4.3 Kirkerådets anbefaling

Hvis det blir en modell uten Nominasjonskomiteens liste er det argumenter for at alternativ 1 er det enkleste og beste alternativet. Det vil sikre at samlet informasjon om listene er tilgjengelig for velgerne. Samtidig vil det ikke gi informasjon som gir grunnlag for å vurdere hvem man vil gi personstemmer, ut over CV-opplysninger. Det kan tilsi at alternativ 2 bør velges også ved en modell uten Nominasjonskomiteens liste.

Hvis det blir en valgordning med Nominasjonskomiteens liste, bør alternativ 2 velges. Det gir velgere som ønsker å stemme på Nominasjonskomiteens liste informasjon som gjør at de kan velge mellom kandidatene på listen.

For å kunne sikre at alle velgere har tilgang til informasjon om lister og kandidater anbefales ikke alternativ 3.

4.4 Høringsspørsmål

Hvilket alternativ ønsker du/dere?

[1/2/3/Ingen mening]

Har du/dere merknader til dette spørsmålet?

[Fritekstfelt]

5. Tid og sted for valg

Kirkeloven § 4 fastsatte at «[k]irkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyre». I departementets forslag til ny trossamfunnslov i 2017 var det foreslått å videreføre dette. I behandlingen av høringen om lovforslaget uttalte Kirkemøtet 2018:

«I et trossamfunn med mer enn 3, 7 millioner medlemmer, må valgene organiseres slik at flest mulig har en reell mulighet til å stemme ved kirkelige valg og slik delta i utøvelse av demokratiet. Derfor støtter Kirkemøtet forslaget om å videreføre bestemmelsen om at kirkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg, jf. lovutkastet § 11 annet ledd. Forslaget bidrar til å legge til rette for at det kirkelige demokratiet ivaretas i tråd med kirkeparagrafenes formålsbestemmelse. Bestemmelsen viderefører de ordninger som ble fastsatt i forbindelse med demokratireformen i Den norske kirke, som var en forutsetning for de senere endringer i forholdet mellom staten og Den norske kirke. Kirkemøtet understreker at dette er et forslag som medfører økonomiske konsekvenser, og forutsetter at staten viderefører et tilskudd til Den norske kirke for å kunne gjennomføre slike valg» (sak KM 10/18).

I lovproposisjonen fra Barne- og familiedepartementet om tros- og livssynssamfunn, uttalte departementet at det:

«imidlertid [mener] at prinsipielle grunner taler for at det bør være Den norske kirke selv som fastsetter at kirkevalg eventuelt skal holdes samtidig med og i nærheten av offentlige valg. Denne føringen bør ikke komme fra staten. Likevel bør loven klart angi at kirkelige valg kan holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres, i samsvar med gjeldende rett» (Prop. 130 L (2018–2019) side 229).

I Stortingets behandling av lovforslaget, ga flertallet i familie- og kulturkomiteen uttrykk for at det mente:

«at kirkevalgene er viktige for et kirkelig demokrati og har vært et premiss i arbeidet med selvstendigjøring av kirken, og ønsker at Den norske kirke skal stå fritt til å arrangere kirkevalg slik de selv mener er best. Som en konsekvens av skillet mellom stat og kirke mener dette flertallet at valgordningen prinsipielt er et forhold kirken selv må regulere, ikke Stortinget i lov. Dette flertallet presiserer at dersom Kirkemøtet fastsetter en valgordning som innebærer samtidighet og samlokalisering, åpner loven for at kirkelige valg kan gjennomføres i tilknytning til offentlige valg» (Innst. 208 L (2019–2020) side 33).

Stortinget vedtok etter dette at «[k]irkelige valg kan holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres. Kirkemøtet avgjør dette», jf. trossamfunnsloven § 13 første ledd.

KIFO-rapporten som evaluerte kirkevalget i 2019 finner 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 valglokaler i samme bygning som kommunevalget eller ikke. «Særlig er forskjellen stor ved menighetsrådsvalget: I de soknene hvor alle valglokaler 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).

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).

Når Kirkemøtet behandlet kirkeordningen, valgte Kirkemøtet i noen tilfeller av pedagogiske grunner «å gjenta i forslaget til kirkeordning enkelte bestemmelser som ventes tatt inn i ny trossamfunnslov» (saksorienteringen i sak KM 06/19 side 16). I hovedsak ble imidlertid bestemmelser som var ventet å bli tatt inn i trossamfunnsloven ikke gjentatt i kirkeordningen, da norsk lovgivningsteknikk som hovedregel fraråder slik «dublering» av regler. Det er noe av bakgrunnen for at bestemmelsen om at kirkelige valg holdes samtidig med, og i umiddelbar nærhet til, offentlige valg ikke er inntatt i kirkeordningen. Som følge av at Kirkemøtet tidligere har gått inn for at kirkevalg skal holdes samtidig med og i umiddelbar nærhet til offentlig valg bør lovfestes, kan det tilsi at en slik bestemmelse bør fastsettes i kirkeordningen, siden det er det øverste kirkelige regelverket hvor overordnede bestemmelser om valg til kirkelige organer er nedfelt.

En bestemmelse om valgavvikling parallelt med alminnelige valg trenger ikke være fastsatt i kirkeordningen. Kirkevalgreglene § 10-1 fastsetter allerede at «valg av medlemmer til menighetsråd og bispedømmerråd og Kirkemøtet skal holdes i alle menigheter samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet til, valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyre». Inntil denne bestemmelsen blir endret, vil dette uansett være gjeldende rett, men nå hjemlet i trossamfunnsloven § 13 første ledd. Spørsmålet om det bør fastsettes i kirkeordningen eller bare i kirkevalgreglene er et hensiktsmessighetsspørsmål som ikke vil innebære noen rettslige forskjeller, da en slik bestemmelse i begge regelverkene vil kunne endres av Kirkemøtet ved alminnelig flertall.

For å kunne legge til rette for planlegging for gjennomføringen av valget i 2023, er det nødvendig å avklare dette spørsmålet i 2021.

5.1 Kirkerådets anbefaling

I tråd med Kirkemøtets tidligere føringer, foreslås det å treffe et prinsippvedtak om at kirkelige valg skal holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres. Det anses ikke som nødvendig å ta

dette inn i kirkeordningen, da det vil være tilstrekkelig at dette videreføres i kirkevalgreglene. Det vil da ikke være nødvendig å foreta noen endringer i kirkevalgreglene på dette punkt.

5.2 Høringsspørsmål

Kirkeloven § 4 fastsatte at «[k]irkelige valg holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, valg til Stortinget eller fylkesting og kommunestyre». Bør denne bestemmelsen videreføres?

[Ja, dette bør fastsettes i kirkeordningen. / Ja, dette bør fastsettes i kirkevalgreglene. / Nei / Ingen mening]

Har du/dere merknader til dette spørsmålet?

[Fritekstfelt]

6. Personvalgeregler

6.1 Dagens ordning

Valgordninger med flertallsvalg (med en liste) bygger på personvalg. Valgordninger med listevalg med flere lister kan enten ha et svakt eller et sterkt innslag av personvalg avhengig av hvor stor innflytelse velgerne har over kandidatvalget. I kirkevalget er det personvalg internt på de ulike listene når det er flere lister, hvor de som fikk flest personstemmer internt på listen får listenes mandater.

Ved kirkevalget i 2019 kunne alle velgerne gi inntil tre tilleggsstemmer ved å sette kryss ved de kandidatene de ønsket skulle få en ekstra stemme. Der det var flere lister kunne velgerne skrive opp en kandidat fra en annen liste for å gi dem én personstemme. Der det var én liste kunne velgerne skrive på inntil tre valgbare personer. Det som var nytt ved valget i 2019 var en ordning for personstemmer for lister fra nomineringsgrupper (stemmetillegg) og en annen for Nominasjonskomiteens liste (sperregrense på personlig stemmetall). Disse reglene gjaldt både for valg av menighetsråd og valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet, men ordningen med stemmetillegg var bare aktuell ved menighetsrådsvalget i de to soknene som hadde mer enn en liste.

Nominasjonskomiteens liste hadde en sperregrense på fem prosent av personlig stemmetall. Det betyr at hvis 100 personer stemte på en liste måtte minst fem sette kryss ved personen for at disse personstemmene skulle telle. Kandidater som ikke fikk fem prosent personstemmer ble kåret etter rekkefølgen de hadde på listen.

Sperregrensen ble innført for å sikre at svært få velgere ikke kunne overstyre det store flertallet. Dersom alle bortsett fra én leverer urettede stemmesedler, vil i teorien den ene som leverer rettet stemmeseddel kunne bestemme rangeringen av de tre øverste kandidatene på listen som blir valgt.

Ved menighetsrådsvalget skapte sperregrensen mye forvirring. Dette var en ny ordning som var ukjent for mange, og svært mange sokn tok kontakt med Kirkerådets valgsekretariat med spørsmål om valgoppgjøret. Noen steder ble feil valgresultat publisert, og dette måtte så korrigeres senere.

Sperregrensen ved valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet har slått ut veldig forskjellig i de ulike bispedømmene ved valget i 2019. 25 av de 29 som ble valgt til faste medlemmer fra Nominasjonskomiteens liste kom over sperregrensen. Hvor mange kandidater som kom over sperregrensen varierer fra sju i Oslo til en i Borg og Nidaros. I åtte bispedømmer er alle de som ble valgte til faste medlemmer over sperregrensen. I to bispedømmer (Borg og Nidaros) ville noen andre blitt valgt som fast medlem hvis det ikke var sperregrense. Når det gjelder varamedlemmer er det to bispedømmer der alle varamedlemmene var over sperregrensen (Oslo og Agder og Telemark), og i åtte av bispedømmene ville det blitt endring på hvem som ble valgt til vara hvis det ikke var en sperregrense.

Lister fra nomineringsgrupper (ved valget i 2019 var det Bønnelista og Åpen folkekirke ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet) hadde mulighet til å gi inntil to kandidater (de to første på lista) et stemmetillegg. Dette ga da et tillegg på personlig stemmetall på 25 prosent av antallet stemmesedler til listen. Det betyr at hvis 100 personer stemte på listen fikk kandidaten med stemmetillegg 25 ekstra personstemmer. Alle listene benyttet seg av muligheten til å gi stemmetillegg til to, bortsett fra Åpen folkekirke i Nidaros, som bare ga stemmetillegg til førstekandidaten.

Det er ingen tilfeller av at de som har fått stemmetillegg er blitt forbigått av andre uten stemmetillegg. Dette kan være et tegn på at stemmetillegget er et sterkt virkemiddel for å sikre å få inn toppkandidatene. Men når stemmetillegget tas bort er det likevel toppkandidaten som blir valgt først i de aller fleste tilfellene (17 av 20). Det er bare ett tilfelle av at førstekandidaten ikke ville blitt valgt hvis stemmetillegget ble tatt bort. Det er noen flere andrekandidater som rykker ned uten hjelp fra stemmetillegget (11 av 20). Dette ville ført til endring i hvem som ble valgt i fire tilfeller.

6.2 Kirkerådets vurdering

Det at sperregrensen påvirket valget i 2019 behøver ikke tas som et tegn på at ordningen ikke var fornuftig. Man kan argumentere for at den nettopp har virket etter hensikten. Når det er få personstemmer (som i Borg og Nidaros) kan man si at sperregrensen har ivaretatt den store majoriteten av velgere som ikke ga personstemmer. Kanskje var grunnen til at de ikke ga personstemmer at de var fornøyde med rekkefølgen som var satt opp av nominasjonskomiteen? Når utslagene blir så forskjellige i ulike bispedømmer kan det likevel være grunn til å gjøre en ny vurdering av ordningen.

KIFO-rapporten gjør en vurdering av sperregrensen, men konkluderer «Hvorvidt innføringen av sperregrensen har vært vellykket blir derfor et vanskelig spørsmål å svare på, og vurderingen vil sannsynligvis avhenge av hvordan man stiller seg til Nominasjonskomiteens listes funksjon i utgangspunktet (Rafoss mfl. (2020) side 64).»

KIFO skriver også:

Enkelte har også beskrevet sperregrensen som et forsøk på å «(...) flytte makten fra velgerne til noen få på innsiden av kirkeledelsen» (Juritzen 2019), og at dette strider mot demokratiske prinsipper. Her bør det bemerkes at

sperregrenser ved listevalg generelt er vanlig og begrunnet på samme måte som ved kirkevalget, hvor hensikten er å begrense små gruppers potensielle innflytelse. Ved fylkestingsvalg er for eksempel sperregrensen for personstemmer på 8 prosent (Valgloven, §11-10). Diskusjonen om hvorvidt listene ved Kirkevalget bør ha sperregrenser er derfor ikke nødvendigvis bare en diskusjon om Kirkevalget, men en mer prinsipiell valgteknisk debatt om hvorvidt sperregrenser ved listevalg er hensiktsmessige. Hvordan man stiller seg til dette spørsmålet, vil sannsynligvis også avhenge av hva slags demokratimodell legger til grunn når man vurderer Kirkevalget (Rafoss mfl. (2020) side 64).

KIFO peker til slutt i sin analyse på at det er forskjellige regler for ulike lister kan oppleves som kompliserende for velgerne.

Denne bekymringen har blitt reist i den offentlige debatten i etterkant av valget (Juritzen, 2019). I et valg som kan sies å være preget av en relativt stor gruppe velgere med relativt svakt engasjement og lav grad av kunnskap om valget, kan tiltak som reduserer kompleksiteten i valgordningen være velkomne (Rafoss mfl. (2020) side 64).

6.3 Kirkerådets anbefaling

Ordningen med sperregrense viste seg å være komplisert ved menighetsrådsvalg, og valggjennomføringen ville blitt enklere uten en sperregrense. Den ivaretar likevel et viktig hensyn og er derfor foreslått videreført.

Når det gjelder valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet så vil spørsmålet om regler for personstemmer til en viss grad være avhengig av valg av modell for listevalg (se kapittel 2). Begge de foreslåtte modellene inneholder lister fra nomineringsgrupper og mulighet for liste fra nominasjonskomiteen, så det vil uansett være nødvendig med regler for personvalg som tar hensyn til dette.

For lister fra nomineringsgrupper foreslås det å videreføre dagens ordning med stemmetillegg til inntil to kandidater. Denne ordningen ser ut til å ha fungert etter hensikten, og det er derfor ikke noen grunn til å endre på den.

Når det gjelder eventuelle lister fra nominasjonskomiteer foreslås det å videreføre regelen om sperregrense for disse.

Det å ha ulike regler for personstemmer for ulike lister ble komplisert. Det foreslås likevel ikke å gi nominasjonskomiteen mulighet til stemmetillegg. Grunnen til dette er at Nominasjonskomiteens liste har en annen karakter enn lister fra nomineringsgrupper og at det ikke er naturlig at nominasjonskomiteen kan begrense velgerens valgfrihet ved å gi stemmetillegg (og dermed nærmest garantere at de første kandidatene på listen blir valgt).

6.4 Høringsspørsmål

Jeg/vi ønsker fortsatt sperregrense og stemmetillegg ved valg av menighetsråd.
[Enig / Uenig / Ingen mening]

Har du/dere merknader til dette spørsmålet?

[Fritekstfelt]

Jeg/vi ønsker fortsatt sperregrense for Nominasjonskomiteens liste ved valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Dette forslaget innebærer også å beholde dagens ordning med stemmetillegg på lister fra nomineringsgrupper.

[Enig / Uenig / Ingen mening]

Har du/dere merknader til dette spørsmålet?

[Fritekstfelt]

7. Forhåndsstemming

7.1 Dagens ordning

Forhåndsstemmegivning kan foregå i tiden fra 10. august og frem til og med siste fredag før valgdagen. Dette er samme periode som forhåndsstemmingen ved kommune- og fylkestingsvalget. Etter dagens regler må forhåndsstemming i annet sokn enn der man har stemmerett gjøres før 1. september. Valgstyret (menighetsrådet) har ansvar for å fastsette når det skal være forhåndsstemming og kunnngjør forhåndsstemmegivning med tid og sted.

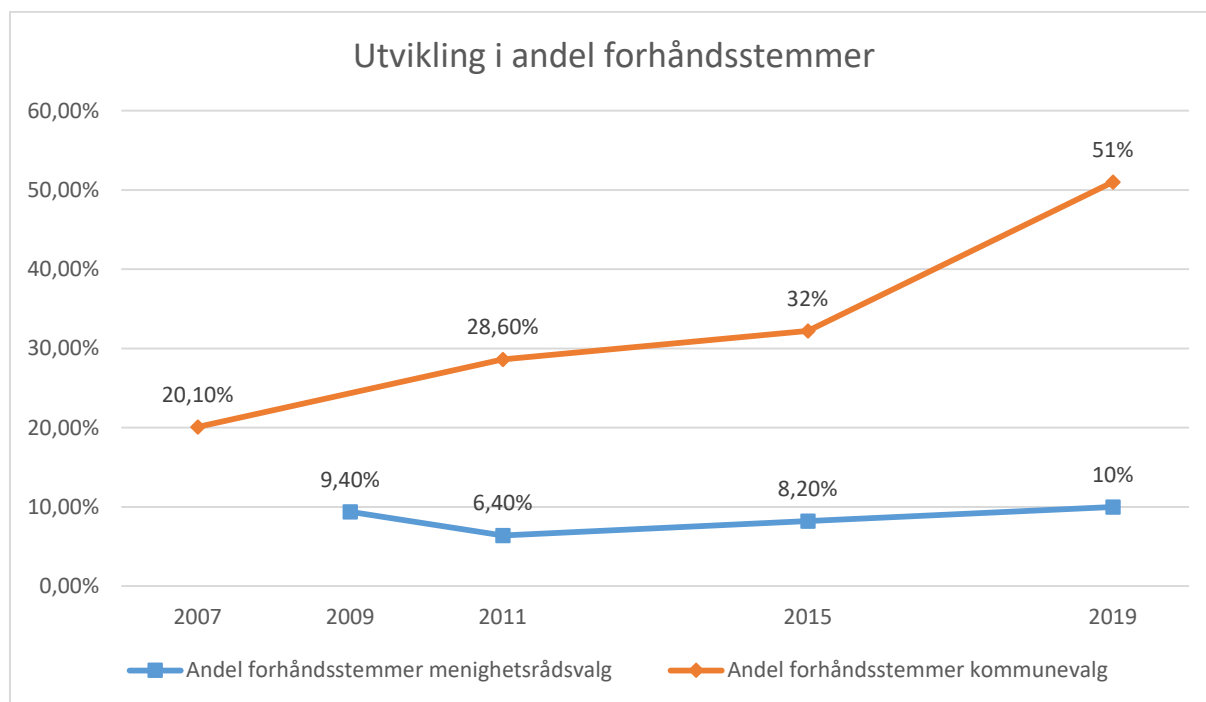
Minstekravet til tid og sted for forhåndsstemming etter dagens regler er minst ett kirkekontor i fellesrådsområdet i ordinær åpningstid. Informasjon om tid og sted for forhåndsstemming registreres i valgmodulen og blir tilgjengelig på kirkevalget.no. I 2019 varierte det fra sokn til sokn hva som ble lagt inn av informasjon og mange sokn hadde upresis informasjon. Noen la for eksempel bare inn teksten «På kirkekontoret» uten å si noe mer om tidspunkt eller hvor kirkekontoret er. Andre steder ble det gjort en stor jobb med forhåndsstemmingen og å få ut informasjon om den. Den manglende informasjonen og varierende gjennomføringen av forhåndsstemming gjorde det vanskelig å kommunisere om forhåndsstemming nasjonalt.

Det ble ved valget i 2019 innført en ny regel om at det alltid skulle være to stemmemottakere til stede. Grunnen til dette var å sikre forsvarlig valggjennomføring. Det kom en del reaksjoner på denne regelen, og mange synes det var vanskelig å kunne planlegge å alltid ha to personer til stede i det tidsrommet det skulle være forhåndsstemming. Dette kan ha ført til mer begrensede muligheter for forhåndsstemming en del steder. Det å alltid være to stemmemottakere er likevel viktig for å sikre tillit til at valget blir gjennomført korrekt, og at velgerne får en god opplevelse i valglokalet.

KIFO fant at det har vært en økning i andel forhåndsstemmer både ved menighetsrådsvalget og valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet på henholdsvis 1,8 og 1,4 prosentpoeng (Rafoss mfl. (2020) side 57). Det var også en økning i andel som forhåndsstemte ved valget i 2015.

Ved kommunevalg blir stadig større andel av stemmene avgitt på forhånd, og i 2019 var det 51 prosent som stemte på forhånd (se figur under). Kirkevalget har ikke samme kapasitet som kommunene til å gjennomføre forhåndsvalg og kirkevalget har heller ikke forhåndsstemming samme sted som kommunen de fleste steder. Det betyr

at de aller fleste av de som stemmer på forhånd ved kommunevalget ikke møter kirkevalget når de stemmer.



Kilde: KIFO (Rafoss mfl. (2020) Tabell 15) og SSB (<https://www.ssb.no/valg/faktaside>).

Kirkerådet fikk tilbakemelding fra velgere som forsøkte å forhåndsstemme, som var skuffet over at de ikke kunne stemme samtidig med kommunevalget. De hadde forholdt seg til beskjeden om at kirkevalget er på samme tid og sted som kommunevalget. Når dette viste seg å ikke stemme ved forhåndvalg, var iveren etter å delta i kirkevalget sterkt redusert.

Noen velgere har også reagert på at måten forhåndsstemmingen ble gjennomført på kan føre til at noen får kjennskap til hva de har stemt. Ordningen med forhåndsstemming med stemmesedelkonvolutt og omslagskonvolutt var vanlig også ved kommune- og stortingsvalg tidligere, men på grunn av nye tekniske muligheter er den blitt mindre vanlig. Prinsippet med to konvolutter skal likevel sikre hemmelig valg, og hvis en valgfunksjonær skulle få kjennskap til hva en velger har stemt har han eller hun taushetsplikt om dette.

7.2 Kirkerådets vurdering

Å sikre en bemanning til avvikling av forhåndvalg på tilsvarende nivå som kommunevalgene vil være veldig ressurskrevende. Mange steder vil det heller ikke være fysisk mulig å ha kirkevalg i lokaler i umiddelbar nærhet til kommunens forhåndvalglokaler. Bestemmelsen om at kirkelige valg skal holdes samtidig med, og i lokaler i umiddelbar nærhet av, offentlige valg gjelder for gjennomføringen av selve valget på valgtinget på valgdagen(e). I kirkelovens forarbeider er det understreket at bestemmelsen om tid- og sted for kirkevalget «ikke [er] til hinder for at det etableres ordninger for å avgi forhåndsstemme»,¹ men dette er noe som kommer i tillegg til

¹ Prop. 78 L (2012–2013) side 7.

bestemmelsen om når og hvor kirkevalget skal gjennomføres. Videre slår Kommunal- og moderniseringsdepartementets valghåndbok fast at «Det er [...] viktig at stemmestyrer og andre valgfunksjonærer til kommunestyre- og fylkestingsvalget ikke samtidig har oppgaver ved kirkevalget.² Det er også prinsipielt problematisk å ha forhåndsstemmingen sammen med den kommunale forhåndsstemmingen, uten et tydelig skille på hva som er kommunevalg og hva som er kirkevalg. Kirkerådet vurderer det derfor ikke som mulig å innføre ordninger som tilsvarer forhåndsstemmingen ved kommunevalgene.

Det som da gjenstår som muligheter er ulike regler for åpningstid for valglokalene ved forhåndsstemming og å legge opp til en ny måte å forhåndsstemme, på internett. Det vil her først gjøres rede for muligheter til stemmegiving på internett før det vurderes hvilke regler som skal gjelde for fysisk forhåndsstemming.

7.2.1 Digital forhåndsstemming

Kirkerådet utreder for tiden muligheten for å få til stemmegiving på internett i forhåndsstemmeperioden. Det er for tidlig å si med sikkerhet at dette vil være mulig å få til, men det vil være en stor forbedring av valggjennomføringen, og er derfor en hovedsatsning i arbeidet fram mot neste kirkevalg.

Digital forhåndsstemming vil måtte kreve pålogging med BankID. Det er mulig å få BankID fra du er 13 år, men i mange banker er det 15-årsgrense. Andelen som har BankID kan likevel være lavere blant de som er under 18 år, så det er naturlig å ta hensyn til dette i planlegging av forhåndsstemmingen.

7.2.2 Endring i regler for tid og sted

Selv om det legges opp til forhåndsstemming digitalt er det viktig å ha et tilbud om fysisk forhåndsstemming. Dette er særlig viktig for velgere som ikke er digitale og velgere som ikke har BankID, men også andre kan ønske å heller stemme på papir enn digitalt. Det må derfor være en mulighet for å forhåndsstemme på papir. I tillegg kan det skje at den digitale forhåndsstemmingen ikke virker som planlagt, og da er det viktig å ha mulighet til fysisk forhåndsstemming.

Hensynet til god tilgang til forhåndsstemming må veies opp mot ressursbruken lokalt. Det har vært krevende en del steder å få til forhåndsstemming i hele åpningstiden på kontoret når det skal være to valgfunksjonærer til stede. Selv om alle fellestilsråd får et tilskudd til valggjennomføringen lokalt, vil kapasiteten til gjennomføring av forhåndsstemming variere. Det vil derfor være naturlig å sikre at velgerne har mulighet til å forhåndsstemme gjennom en regelfestet minimumsløsning og at valgstyrene kan bestemme om de ønsker mer forhåndsstemming enn dette.

En mulighet er beholde dagens regel om forhåndsstemming på minst ett kirkekontor i fellestilsrådsområdet i ordinær åpningstid. Dette vil de fleste steder bety ganske mange timer i uken med mulighet for forhåndsstemming, men har vært vanskelig i praksis for mange kirkekontor. Det er sannsynligvis heller ikke forhåndsstemming på dagtid på et kirkekontor som er mest nyttig for de fleste velgerne. Det kan derfor være

² Valghåndbok, side 138.

fornuftig å bruke ressursene på andre typer forhåndsstemming, på kveldstid, på institusjoner og på arrangementer i menigheten.

Det er krevende å sette en felles minimumsbestemmelse siden det er store variasjoner mellom fellesrådsområdene. Det vil likevel være enklest å kommunisere ut et enkelt minstekrav per sokn eller fellesrådsområde.

Det er mulig å se for seg ulike alternativer:

1. Beholde dagens regel om minst ett kirkekontor i fellesrådsområdet i ordinær åpningstid.
2. Fastsette et minstekrav til åpningstid per uke per sokn, for eksempel minst to timer forhåndsstemming per uke i forhåndsstemmeperioden i alle sokn.
3. Fastsette felles nasjonale tidspunkt for forhåndsstemming. Dette vil da være et minimumskrav, valgstyrene kan organisere mer forhåndsstemming enn dette.
4. Minimumskrav som er direkte rettet mot de gruppene som har minst mulighet til å stemme digitalt: det skal som et minimum gjennomføres forhåndsstemming på institusjoner som ligger i soknet og på minst ett arrangement rettet mot unge.

For alle alternativene foreslås det også at det som et minimum må være forhåndsstemmegivning etter gudstjenesten minst en søndag i forhåndsstemmeperioden.

Ved å fastsette et konkret tidspunkt der det skal være forhåndsstemming alle steder i landet (alternativ 3) gjør man det enkelt å kommunisere om forhåndsstemmingen nasjonalt, og lett for velgerne å forholde seg til. Men det vil være lite tilpasset lokale forhold og når det ellers skjer ting i menigheten. Kanskje er det en samling i kirken på tirsdagskveldene som gjør det mer naturlig å ha forhåndsstemmingen da? Det løser heller ikke problemet med manglene informasjon om hvor man kan forhåndsstemme. Samtidig vil dette være et minimumskrav og to timer åpningstid i uken bør ikke legge beslag på så mange resurser at det ikke blir mulig å ha forhåndsstemming på andre tidspunkt i tillegg.

Man kan også ha et minstekrav som er mer spisset mot de gruppene som har særlig behov for fysisk forhåndsstemming (alternativ 4), for å synliggjøre enda tydeligere at det er viktig å satse på disse. Men det vil også gi et mer komplisert minstekrav og gi mindre mulighet for lokale tilpassinger. Det vurderes at hensynet til de gruppene som har mest behov er ivaretatt i «bør»-formuleringen i kirkevalgreglene § 9-1 (1) tredje ledd.

Hvis det fastsettes regler som pålegger menighetsrådene å avvike forhåndsstemmegivning på nærmere definerte tidspunkter, bør det også gis regler om at bispedømmerrådet kan dispensere fra kravene.

7.3 Kirkerådets anbefaling

Kirkerådet anbefaler alternativ 3, hovedsakelig fordi dette er en enkel regel som det er enkelt å kommunisere ut til velgerne.

7.4 Høringsspørsmål

Hvilket alternativ ønsker du/dere?

[1, 2, 3, 4, Ingen mening]

Har du/dere merknader til dette spørsmålet?

[Fritekstfelt]

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Når det gjelder modell for listevalg vil modell B, uten Nominasjonskomiteens liste, innebære en betydelig forenkling. Det vil bli mindre bruk for administrative ressurser til oppfølging av nominasjonskomiteene, særlig for bispedømmerådene. Hvis det ikke blir levert noen lister fra nomineringsgrupper vil det likevel måtte nedsettes en nominasjonskomité. Dette vil kreve noe oppfølging og vil måtte skje i løpet av kort tid. Det foreslås en forenklet ordning for oppnevning av nominasjonskomité hvis det skulle bli aktuelt. Denne begrenser behovet for fysiske møter for å velge nominasjonskomité, men legger i stedet opp til digitale valg. Det forventes at dette totalt sett vil innebære en besparelse.

Forslaget om å innføre supplerende nominasjon som fast ordning ved menighetsrådsvalg vil kreve noen ekstra ressurser i menighetene til kunngjøring og oppfølging av denne muligheten. Hvis dette ses i sammenheng med nye regler for forhåndsstemming og digital forhåndsstemming vil likevel den totale belastningen på soknene bli mindre.

Punktet om kommunikasjon om lister og kandidater skal klargjøre hvem som har hvilket ansvar. Klarhet i dette vil i seg selv forenkle en del prosesser og kan spare tid brukt på veiledning og avklaringer. Valgmodulen og kirkevalget.no vil måtte programmeres ut fra det som vedtas her, men endringer i disse systemene er uansett planlagt, så dette spørsmålet vil sannsynligvis ikke utgjøre en stor tilleggsutgift her. Det er ikke lagt opp til at økonomisk støtte til de som stiller liste skal påvirkes av hvilket alternativ som velges.

Videreføring av regelen om at kirkelige valg skal holdes samtidig med offentlige valg og i umiddelbar nærhet av lokalene der det offentlige valget gjennomføres innebærer ingen nye økonomiske og administrative konsekvenser. Det å bemanne og utruste mange valglokaler har en kostnad for soknene. Kirkerådet gir tilskudd fra kirkevalgtildelingen til å dekke dette.

Det å ta bort sperregrensen vil være en forenkling og spare tid for valgmyndighetene både lokalt og nasjonalt.

En ordning med digital forhåndsstemming vil ha en betydelig kostnad for utvikling og drift. Hvis mange velgere stemmer digitalt, vil det bli færre fysiske stemmesedler å telle opp. Dette vil innebære en besparelse for menighetene. Det foreslås å gå bort fra regelen om forhåndsstemming på et fellesrådskontor. Forslaget innebærer færre timer forhåndsstemming totalt som minstekrav. Sokn kan da velge å holde seg på minimumsløsningen og spare ressurser.