



**Referanser:** KM-sak 06/18, KR-sak 41/20, KR-sak 62/20

**Arkivsak:** 20/03234-1

**Saksdokumenter:**

KR 56.1/20 Høringsnotat overordnede problemstillinger

KR 56.2/20 Høringsnotat valgordning prest og lek kirkelig tilsatt

## Høring om overordnede problemstillinger ved endring av kirkevalgreglene

### Sammendrag

På bakgrunn av evalueringen av og erfaringer fra kirkevalget i 2019, foreslås det noen endringer i ordning for kirkevalg. Kirkemøtet må i 2021 avgjøre noen overordnede problemstillinger som føringer for arbeid med nødvendige endringer i kirkevalgreglene. Konkrete regelendringer vil legges frem på Kirkemøtet i 2022 for å få virkning ved kirkevalget i 2023.

Det foreslås å sende en sak om overordnede problemstillinger ved endring av kirkevalgreglene på høring. Det er utarbeidet et høringsdokument som er vedlagt. På bakgrunn av høringen vil Kirkerådet utarbeide et forslag med sikte på behandling på Kirkemøtet i april 2021.

De overordnede spørsmålene som foreslås sendt på bred høring:

1. Modell for listevalg ved valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet
2. Mulighet for å supplere lister og kandidater ved valg til menighetsråd
3. Kommunikasjon om lister og kandidater
4. Tid og sted for valg
5. Personvalgregler
6. Regler for omfang av forhåndsstemming

Et spørsmål om valgordningen for valg av prest og lek kirkelig tilsatt skal være flertallsvalg eller preferansevalg foreslås sendt på begrenset høring til bispedømmerådene, KA og fagforeningene.

Det arbeides med forslag til særskilte regler om digital forhåndsstemming. Disse reglene er ikke klare enda, men planlegges sendt på en begrenset høring i høst og vedtas av Kirkerådet i desember.

Dette saksdokumentet gjør også rede for noen problemstillinger som ikke foreslås sendt på høring. Dette er plan for rekruttering til menighetsråd, delingstall og stemmerett for medlemmer bosatt i utlandet.

## **Forslag til vedtak**

1. Kirkerådet ber direktøren sende de overordnede spørsmålene på bred høring med de endringer som ble foreslått i møtet.
2. Kirkerådet ber direktøren sende spørsmålet om flertallsvalg eller preferansevalg på begrenset høring med de endringer som ble foreslått i møtet.
3. Kirkerådet gir direktøren fullmakt til å sende særskilte regler om internettstemmegiving på en begrenset høring administrativt.

## **Saksorientering**

### **Bakgrunn**

Det kirkelige demokratiet har vært i utvikling over tid, særlig som følge av demokratireformen fra og med kirkevalget i 2009. Det ble vedtatt nye kirkevalgeregler på Kirkemøtet i 2018 etter en grundig gjennomgang og omarbeiding. I forbindelse med prosjekt kirkelig organisering vil det kunne komme endringer i valgordningene som evt. vil bli gjeldende fra kirkevalget i 2027. Det blir her derfor bare foreslått endringer på noen begrensede områder med virkning for valget i 2023. Det vil være lettere for de som skal gjennomføre valg om mest mulig er likt som sist. Dette gjør også sjansen for feil mindre. Noen endringer er likevel nødvendige nå. De større endringene er dekket i dette dokumentet. Konsekvenser for reglene vil bli forberedt til Kirkemøtet i 2022.

Grunnen til å treffe noen vedtak om overordnede problemstillinger nå er for å gi forutsigbarhet til de som er involvert i kirkevalget. Særlig er dette viktig for de som vurderer å stille liste. Dette gjør det også mulig å legge frem et samlet forslag til endringer i regeltekstene til Kirkemøtet i 2022 og ikke måtte tegne ut to (eller flere) ulike regelforslag. Det gjør saksbehandlingen enklere.

Kirkevalget 2019 ble gjennomført 8. og 9. september 2019. I etterkant av valget behandlet Kirkerådet 5. juni 2020 en sak om evaluering av Kirkevalget i 2019 (KR 41/20), basert på en evalueringsrapport fra KIFO – Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning (KIFO-rapporten) og annen evaluering av valggjennomføringen.

### **Det rettslige grunnlaget for kirkevalget 2023**

Kirkevalgreglene ble vedtatt i 2018 med hjemmel i kirkeloven. Kirkeloven oppheves fra 1. januar 2021 og erstattes av trossamfunnsloven og kirkeordningen.

Kirkevalgreglene vil fortsatt gjelde, men med nye hjemler fra trossamfunnsloven og kirkeordningen.<sup>1</sup>

Trossamfunnslovens og kirkeordningens bestemmelser om valg viderefører i praksis bestemmelsene som fantes i kirkeloven, med unntak av at trossamfunnsloven § 13 første ledd fastsetter at det er opp til Kirkemøtet å fastsette om kirkelige valg skal holdes samtidig med og i umiddelbar nærhet til lokalene der det offentlige valget gjennomføres. Kirkemøtet vil, på bakgrunn av denne saken, måtte ta stilling til dette spørsmålet, se høringsnotatet. Endringer i kirkevalgreglene vil måtte være i overenstemmelse med kirkeordningen. På enkelte avgrensede områder vil det kunne være aktuelt å fastsette endringer i kirkeordningen i forbindelse med saken om endringer av kirkevalgreglene. Det gjelder for eksempel spørsmål om medlemmer i Den norske kirke bosatt i utlandet bør få stemmerett.

## Om høringer

### Bred høring om overordnede problemstillinger

Denne saken omhandler noen overordnede problemstillinger for endringer i kirkevalgreglene, som vil bli fulgt opp av en sak om konkrete endringsforslag i kirkevalgreglene i 2022. Sistnevnte sak må bli sendt på bred høring, jf. kirkeordningen § 42 første ledd. For at høringsinstansene skal ha anledning til å komme med innspill før Kirkemøtet tar stilling til de overordnede problemstillingene, bør også saken om overordnede problemstillinger sendes på høring. Høringsnotatet vil bli sendt på bred høring etter Kirkerådets møte. Høringsfristen er satt til 30. november 2020, noe som vil innebære en høringsperiode på om lag to og en halv måned. Det vil lages et nett-skjema som høringsinstansene oppfordres til å bruke til å svare på noen spørsmål i høringen og legge inn sine kommentarer.

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 vil være høringsinstanser. Høringen er åpen for alle innspill, noe som innebærer at også andre kan avgi høringsuttalelser.

De overordnede spørsmålene som foreslås sendt på bred høring:

1. Modell for listevalg ved valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet
2. Mulighet for å supplere lister og kandidater ved valg til menighetsråd
3. Kommunikasjon om lister og kandidater
4. Tid og sted for valg
5. Personvalgeregler
6. Regler for omfang av forhåndsstemming

Disse spørsmålene er primært omtalt i høringsdokumentet, men det er tatt med noen vurderinger i saksdokumentet.

---

<sup>1</sup> Trossamfunnsloven § 12 annet ledd og kirkeordningen § 7 tredje ledd, § 9 første ledd, § 24 annet ledd og § 27.

## **Begrenset høring om valgordning ved valg av prest og lek kirkelig tilsatt**

Det foreslås å gå over fra preferansevalg til flertallsvalg ved valg av prest og lek kirkelig tilsatt. Flertallsvalg er en mye enklere valgordning og gjennomgang av valgresultatet fra 2019 viser at det er få tilfeller der flertallsvalg ville gitt et annet resultat enn dagens ordning med preferansevalg. Spørsmålet er av mer begrenset interesse enn de overordnede spørsmålene nevnt over. Det er derfor foreslått å sende en egen, begrenset høring på dette spørsmålet. Høringen foreslås sendt til bispedømmerådene, KA og fagforeningene. Andre interesserte vil også ha mulighet til å sende høringssvar.

## **Begrenset høring om særskilte regler for 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 valg gjennomføringen, og er derfor en hovedsatsning i arbeidet frem mot neste kirkevalg. Dette arbeidet er omtalt i KR-sak 62/20 om digital kirke.

Det finnes allerede hjemmel for at Kirkerådet kan gi regler om forhåndsstemming på internett i kirkevalgreglene § 9-6 (2). Det arbeides med forslag til særskilte regler om digital forhåndsstemming. Disse reglene må være på plass før det kan utlyses anbud for system for digital forhåndsstemming. Det planlegges derfor å legge disse frem på Kirkerådets møte i desember. De særskilte reglene inneholder noe komplisert teknisk informasjon og det er viktig å kvalitetssikre dette. Forslaget er derfor ikke klart nå og planlegges sendt ut på en begrenset høring administrativt i etterkant av møtet.

I tillegg til de særskilte reglene vil det være naturlig å gå gjennom reglene om forhåndsstemming i kapittel 9 i kirkevalgreglene hvis det viser seg å være mulig å få til forhåndsstemming på internett. Dette er ikke overordnede problemstillinger og det vil bli tatt opp i sak om endring av reglene til Kirkemøtet i 2022.

## **Modell for listevalg ved valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet**

Et hovedspørsmål i den brede høringen er valg av modell for listevalg ved valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet. Dette spørsmålet er i hovedsak dekket i høringsnotatet. For å forenkle høringen er det gjort en vurdering av hvilke modeller som er mest aktuelle og to modeller er tatt med i høringsnotatet, kalt modell A og B<sup>2</sup>. Modell A er en modell med Nominasjonskomiteens liste og andre lister, som i stor grad ligner dagens ordning. Modell B er en modell med utgangspunkt i selvstendige lister. Hvis det ikke kommer noen lister, blir det nedsatt en nominasjonskomité. Hvis det blir levert én liste blir valget gjennomført med den listen.

Det er andre modeller som også kan være mulige, men disse vil være mer kompliserte å håndtere i praksis. De er derfor ikke tatt med som foreslåtte modeller i høringsnotatet. Her i saksdokumentet er det tatt med en vurdering av disse to

---

<sup>2</sup> Disse modellene ligner på modeller som har vært diskutert i forbindelse med tidligere endringer i regler for kirkevalg. De har fått nye navn her for å vise at de ikke er nøyaktig like som modeller som har vært diskutert tidligere.

modellene, modell C og modell D. Det anbefales å lese om modell A og B i høringsnotatet før man leser om modell C og D her for å få sammenhengen.

### **Modell C: Modell med utgangspunkt i selvstendige lister, med Nominasjonskomité ved bare én liste**

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. Ved flere lister gjennomføres valget som forholdstallsvalg med de listene som er kommet inn. Ved én eller ingen lister oppnevnes det en nominasjonskomité (etter forenklet ordning) som skal frembringe en bredt sammensatt liste.

Modellen tar utgangspunkt i at det først går ut en henstilling om å melde interesse for å stille liste og har fire scenarier.

1. Én eller flere nomineringsgrupper melder intensjon om å stille liste innen en frist. I så tilfelle skal valgrådet ikke ta initiativ til at det blir nedsatt en nominasjonskomité. I stedet gis det anledning til å stille flere lister innen en ny frist. Hvis det ved endelig frist foreligger minst to godkjente lister, gjennomføres valget som forholdstallsvalg.
2. Hvis det ikke er noen nomineringsgrupper som melder intensjon om å stille liste, skal valgrådet ta initiativ til at det blir nedsatt en nominasjonskomité som fremmer en liste. Valget gjennomføres da som flertallsvalg.
3. Hvis det ved endelig frist foreligger kun én godkjent liste, skal valgrådet se til at det blir oppnevnt en nominasjonskomité som fremmer en bredt sammensatt kandidatliste, for å sikre at det blir minst to lister og dermed forholdstallsvalg.
4. Hvis det ved endelig frist ikke foreligger noen godkjente listeforslag, oppnevnes en nominasjonskomité som utarbeider en bred kandidatliste. Valget gjennomføres da ved flertallsvalg.

Modellen har mange av de samme fordelene som modell B. Den vil kunne gi velgerne klare alternativer å velge mellom, i hvert fall dersom det fremmes mer enn én liste. En annen fordel med ordningen er at den et stykke på vei ligner andre valg. Den blir imidlertid mer komplisert ved at det er to frister å forholde seg til, og gjennom etableringen av en nominasjonskomité dersom det ikke fremmes mer enn ett listeforslag. Hvis det ikke fremmes mer enn ett listeforslag, vil ordningen ikke løse utfordringen med asymmetriske lister. Nominasjonskomiteens liste vil dessuten kunne fremstå som en reaksjon på det allerede godkjente listeforslaget. Så lenge dette bidrar til at velgerne får ulike kirkepolitiske alternativer å velge mellom, er det ikke gitt at det er altfor problematisk.

### **Modell D: Modell med utgangspunkt i selvstendige lister, med listekomité ved bare én liste**

Modellen ligner modell C. Forskjellen er hva som skjer i en situasjon der det foreligger ett godkjent listeforslag etter listefristen. Da skal bispedømmerådet nedsette en listekomité som får i oppdrag å bringe frem en liste med en annen kirkepolitisk profil enn den ene som er innlevert. Betegnelsen *listekomité* benyttes for å skille denne fra en *nominasjonskomité* som har i oppdrag å fremme et bredt

sammensatt listeforslag. Hvis det ikke leveres noen lister oppnevnes det en nominasjonskomité (etter forenklet ordning) på samme måte som i modell C.

Et spørsmål ved modell D er hvem som skal oppnevne listekomiteen. Dette alternativet legger opp til at dette bør være bispedømmerådet, og ikke valgrådet, fordi bispedømmerådet er et kirkepolitisk organ og ikke et organ som skal sikre en upartisk valggjennomføring.

Når det gjelder navn på en eventuell liste fra en listekomité bør denne kunne få navn etter samme regler som nomineringsgrupper, fordi den blir til gjennom at personer av samme kirkepolitiske tilhørighet samler seg for å danne et alternativ til den foreslåtte listen.

## Informasjon om lister og kandidater

Spørsmålet om hvilket ansvar valgmyndighetene har for informasjon om lister og kandidater ved valg av leke til bispedømmeråd og Kirkemøtet er dekket i høringsnotatet. Det bør også legges en plan for hvordan menighetene kan settes i stand til å samle og distribuere informasjon om kandidatene ved menighetsrådsvalg, men det spørsmålet er ikke dekket i denne saken.

## Plan for rekruttering til menighetsråd

Ved valg til menighetsråd var det to lister i to sokn. Det var tre sokn som ikke klarte å stille liste, og dermed gjennomførte valget med blank stemmeseddel. Ellers var det én liste ved alle menighetsrådsvalg.

KIFO-rapporten så på andel sokn som hadde flere kandidater på listen enn de som skulle velges til medlemmer og varamedlemmer i menighetsrådene. I sokn som ikke har flere kandidater enn de som skal velges vil alle bli valgt inn, og velgerne kan bare påvirke rekkefølgen på kandidatene. Dette er en viktig indikator for om velgerne hadde reelle valgmuligheter.

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 (Rafoss mfl. (2020) side 39).

Det er begrenset hva KIFO-rapporten kan si om hvorfor det er en negativ utvikling i antall kandidater til menighetsrådsvalg. Den peker på problem med å rekruttere unge kandidater og størrelse på sokn og finner en sammenheng mellom størrelse på sokn og om man har overskytende kandidater, der store sokn ser ut til å ha større problemer med å få nok kandidater.

Andel sokn fordelt på bispedømme som hadde færre, like mange eller flere kandidater på valglistene enn antall som skulle velges (medlemmer og varamedlemmer). Prosent.			
	<b>Færre</b>	<b>Like mange</b>	<b>Flere</b>
NORD-HÅLOGALAND	15	35	50
SØR-HÅLOGALAND	22	35	42

OSLO	38	45	17
HAMAR	17	39	44
NIDAROS	23	32	45
MØRE	35	34	32
BJØRGVIN	23	47	31
STAVANGER	53	34	12
TUNSBERG	51	36	13
AGDER OG TELEMARK	47	44	9
BORG	53	36	11
<b>Totalt</b>	<b>33</b>	<b>38</b>	<b>28</b>

Kilde: Valgmodulen

Den negative trenden i antall kandidater som stiller til menighetsrådsvalg er bekymringsfull. Det planlegges derfor å jobbe med dette frem mot valget i 2023 og lage en plan for tiltak som kan bidra til å snu den negative trenden. Arbeidet med å rekruttere kandidater til å stille til menighetsrådsvalg skjer i stor grad lokalt, men det bør lages verktøy nasjonalt som kan brukes lokalt.

Kirkeordningen § 7 tredje ledd fastsetter at det skal velges minst fem varamedlemmer til menighetsrådet. Fra tid til annen har det kommet innspill om at kravet til antallet varamedlemmer til menighetsråd (minst fem) kan gjøre det vanskelig å rekruttere nok kandidater til menighetsrådet.

I høringen om kirkeordningen i 2018 var det bred støtte om forslaget til § 9 (inkludert at det skal være fem varamedlemmer for bispedømmerådet). Det var likevel noen få høringsinstanser som kom med enkelte innspill til paragrafen. Noen få høringsinstanser tok til orde for å redusere antallet varamedlemmer til menighetsrådet. Bolsøy menighetsråd uttalte: «To varamedlemmer må være nok. Ved menighetsrådsvalg er det vanskelig å finne nok folk til å stille». I lys av høringen, valgte Kirkerådet å opprettholde forslaget, noe Kirkemøtet i 2019 ga tilslutning til.

Antallet menighetsråd som ikke klarte å få nok kandidater til menighetsrådet ved kirkevalget i 2019, kan imidlertid tilsi at dette spørsmålet bør vurderes på nytt. En endring av antallet varamedlemmer til menighetsrådet krever en endring i kirkeordningen. Det kan være aktuelt å foreslå at det skal være mellom minst to til fem varamedlemmer til menighetsrådet, etter menighetsmøtets bestemmelse. Kirkerådet vil komme tilbake til dette spørsmålet før Kirkemøtet i 2022.

## Andre valgspørsmål

Kirkerådet gjennomførte 1. februar 2013 en valgkonsultasjon med representanter fra bispedømmerådene og valg eksperter som et ledd i forberedelsene til en sak til Kirkemøtet i 2013 om valgordning. På valgkonsultasjonen ble det kort nevnt at modifiseringen av oddetallsmetoden som ble benyttet ved forholdstallsvalg ved menighetsrådsvalg frem til 2011, var tilpasset behov for muligheter til å styrke parlamentarisk styringsdyktighet ved offentlige valg, og slik sett ikke har stor relevans for kirkelige valg. Det ble foreslått at modifiseringen derfor burde vurderes fjernet for både menighetsrådsvalg og bispedømmeråds- og kirkemøtevalg.

Kirkemøtet vedtok i 2013 at første delingstall burde være 1. Kirkemøtekomiteen uttalte i 2013 følgende om dette:

«Ved forholdstallsvalg, skjer opptellingen slik at mandater fordeles i samsvar med antall stemmer til den enkelte liste etter oddetallsmetoden med første delingstall 1 (...). Komiteen er kjent med at det ved menighetsrådsvalg benyttes første delingstall 1,4, slik det gjøres ved stortingsvalg. Komiteen mener at dette bør endres til 1 også ved menighetsrådsvalg. 1,4 som første delingstall er innført for å øke styringsdyktigheten for regjering etter stortingsvalg, og anses som unødvendig ved bispedømmerådsvalg og menighetsrådsvalg» (sak KM 10/13).

Dette er bakgrunnen for at Kirkemøtet har fastsatt at første delingstall skal være 1. I Svenska kyrkan benyttes den modifiserte oddetallsmetoden med første delingstall 1,4. Det foreslås ikke noen endring på delingstallet nå.

Medlemmer av Den norske kirke bosatt i utlandet har etter gjeldende rett ikke stemmerett ved kirkelige valg. Trossamfunnsloven åpner for at Kirkemøtet kan gi regler som endrer dette. Kirkerådet vil komme tilbake til dette spørsmålet i forbindelse med saken om endringer av kirkevalgregler m.m. til Kirkemøtet 2022.

## **Økonomiske/administrative konsekvenser**

Kirkerådet legger til grunn at de kirkelige valgene fortsatt vil bli finansiert på om lag det samme nivået som i dag. For spørsmålene som sendes på høring er de økonomiske og administrative konsekvensene omtalt i høringsnotatene. For spørsmålet om digital forhåndsstemming vises det til KR-sak 62/20 om digital kirke. Plan for rekruttering til menighetsråd vil kreve noen ressurser i Kirkerådets sekretariat, men dette er foreløpig planlagt løst innenfor kirkevalg-rammen.