



KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET

Innstilling fra en arbeidsgruppe oppnevnt av
Kultur- og kirkedepartementet, 13. februar 2008

Utgitt av:
Kultur- og kirkedepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Foto: Bjarne Aagård

Oppgi publikasjonskode: V-0942 B
Trykk: Departementenes servicesenter
05/2008 - opplag 500

Styrket demokrati i Den norske kirke

Avgitt til Kultur- og kirkedepartementet 13. mai 2008





KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENTET

Innstilling fra en arbeidsgruppe oppnevnt av
Kultur- og kirkedepartementet, 13. februar 2008

Styrket demokrati i Den norske kirke

Avgitt til Kultur- og kirkedepartementet 13. mai 2008

Innhold

1	Sammendrag og arbeidsgruppens forslag	7
1.1	Mandat og arbeidsgruppens innstilling	7
1.2	Arbeidsgruppens forslag	7
2	Innledning	14
2.1	Oppnevning og sammensetning	14
2.2	Mandat	14
2.3	Arbeidsgruppens arbeid	15
2.4	Foranledningen for arbeidsgruppens arbeid	16
2.4.1	Kirkerådets Kirke/stat-utvalg og høringen om valgordninger og demokrati i Den norske kirke	16
2.4.2	Stat-kirke-utvalget og høringen om Den norske kirkes demokratiske ordninger	17
2.4.3	Forsøks- og utviklingsarbeid	20
2.5	Stat-kirke-prosessen som ramme om arbeidsgruppens arbeid	20
2.5.1	Litt om arbeidsgruppens forhistorie	20
2.5.2	Stortingsmelding nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke ...	21
2.6	Tolkning av mandatet, avgrensninger, presiseringer. Opplegget for utredningen	24
2.7	Terminologisk klargjøring	25
3	Prinsipper og premisser	26
3.1	Innledning	26
3.2	Kirkelig legitimitet	28
3.2.1	Det allmenne prestedømme som teologisk premiss	28
3.2.2	Styringsorganenes forpliktelse på kirkens bekjennelse	29
3.2.3	Kirkelig stemmerett og valgbarhet knyttes til dåp og medlemskap i Den norske kirke	29
3.2.4	Et kirkestyre med mandat fra soknets organer og/eller soknets medlemmer	29
3.2.5	Styringsorganer med kirkelig representativitet	29
3.2.6	Sammenhengen mellom de ulike beslutningsnivåer i kirken	30
3.3	Demokratisk legitimitet	30
3.3.1	Lik mulighet til innflytelse i styringsstrukturen for alle stemmeberettigede	30
3.3.2	Velgerne må ha reelle påvirkningsmuligheter på hvem som blir valgt	30
3.3.3	Representativ bredde	30
3.3.4	Informasjon	31
3.3.5	Tilgjengelighet	31
3.3.6	Medbestemmelse	31

3.3.7	Åpenhet og offentlighet.....	31
3.3.8	Styringsorganene og deres administrasjon.....	31
4	Dagens ordning for kirkelige valg og vurdering av disse.....	32
4.1	Ordning for menighetsrådsvalg	32
4.1.1	Dagens ordning.....	32
4.1.2	Erfaringene med dagens ordning for menighetsrådsvalg.....	33
4.1.3	Utviklingen i deltakelse ved menighetsrådsvalget.....	34
4.1.4	Forsøk og tiltak for å styrke oppslutningen om de kirkelige valg 2001 og 2005 (2007)	36
4.2	Ordning for valg av bispedømmeråd/Kirkemøte	37
4.2.1	Dagens ordning.....	37
4.2.2	Erfaringer med dagens ordning for valg av bispedømmeråd/kirkemøte (leke medlemmer)	39
5	Valgordninger.....	42
5.1	Valg av menighetsråd	42
5.2	Valg av Kirkemøte og bispedømmeråd	43
5.2.1	Øke antall leke medlemmer i Kirkemøtet (og bispedømmerådet) ...	43
5.2.2	Etablering av reelle valgalternativer. Innføring av preferansevalg. ...	46
5.2.3	Økt bruk av direkte valg.....	50
5.3	Spesielt om bispeembetets medvirkning i de kirkelige styringsorganer .	54
5.4	Konsekvenser av arbeidsgruppens forslag	54
5.5	Andre alternativer	56
6	Ytterligere forslag til tiltak for å styrke oppslutningen ved de kirkelige valgene	57
6.1	Tid og sted for valgene	57
6.2	Valgkort. Informasjon om stemmerett og valgbarhet, tid og sted for valgene	60
6.3	Manntall basert på Den norske kirkes medlemsregister	61
6.4	Stemmerett i annet sokn enn bostedssoknet.....	61
6.5	Elektronisk stemmegivning.....	61
6.6	Informasjon om nominasjonssystem og nominasjonsprosess. Presentasjon av kandidatene	62
6.7	Senket stemmerettsalder	62
6.8	Tiltak for å stimulere ungdom til deltakelse i det kirkelige demokratiet..	63
6.9	Tiltak for å gjøre det mer attraktivt å påta seg kirkelige verv	64
6.10	Valgperiodens lengde.....	64
6.11	Tiltak for skolering av rådsmedlemmer	65
6.12	Administrativ kapasitet og skolering i forberedelse og gjennomføring av valg	65
6.12.1	Administrativ kapasitet.....	65
6.12.2	Skolering i forberedelse og gjennomføring av valg.....	66
6.13	Endring av betegnelse fra ”råd” til ”styre”	67

7	Tiltak for å styrke prosessene rundt framtidig utvelgelse av proster og biskoper	68
7.1	Ordning for utvelgelse av biskoper	68
7.2	Ordning for utvelgelse av proster	69
8	Evaluering og forskning	71
8.1	Forskningsbasert evaluering	71
8.2	Valgundersøkelser	71
8.3	Erfarings- og motivasjonsundersøkelse blant menighetsråds- og bispedømmerådsmedlemmer	72
8.4	Etablering av historisk valgresultatbase for analyse av de kirkelige valgene	72
9	Forslag til endringer i regelverket	74
10	Økonomiske og administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag	76
10.1	Innledning	76
10.2	Kostnader ved gjennomføring av valget	76
10.3	Kostnader ved informasjonstiltak	78
10.4	Kostnader knyttet til utvidelse av Kirkemøtet og bispedømmerådene	79
10.5	Kostnader vedrørende kurs og opplæring av valgapparat og tillitsvalgte	80
10.6	Kostnader vedrørende evaluering og forskning	81
10.7	Samlede økte kostnader i punktene 10.2–10.6	83

1 Sammendrag og arbeidsgruppens forslag

1.1 Mandat og arbeidsgruppens innstilling

Arbeidsgruppens mandat og den politiske avtalen i Stortinget 10. april

Arbeidsgruppen ble oppnevnt 13. februar for å foreslå tiltak som kan styrke demokratiet i Den norske kirke. Gruppen ble særskilt bedt om å vurdere tiltak som kan:

- styrke oppslutningen ved menighetsrådsvalget i 2009
- styrke den demokratiske legitimiteten til ulike organer
- styrke prosessene rundt framtidig utvelgelse av proster og biskoper

De politiske partier på Stortinget inngikk 10. april 2008 en politisk avtale om stat og kirke med betydning for arbeidsgruppens arbeid. Avtalen skisserte hovedlinjene i en demokratireform som skal gjennomføres før utnevning av biskoper og proster kan overføres fra kirkelig statsråd til kirkelige organer som kirkemøte eller bispedømmeråd. Demokratireformen skulle inneholde følgende hovedelementer:

- etablering av reelle valgalternativer
- økt bruk av direktevalg
- kirkevalg samtidig med offentlige valg

Demokratireformen skal gjennomføres med utgangspunkt i arbeidsgruppens innstilling. Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger som evalueres i samarbeid med kirkens organer.

Sammendrag av arbeidsgruppens innstilling

Arbeidsgruppen redegjør innledningsvis for gruppens mandat og oppnevning, arbeidet i gruppen, sakens forhistorie og aktuelle sammenheng (kapittel 2), og for de prinsippene og premissene som ligger til grunn for arbeidsgruppens overveielser og forslag (kapittel 3). Dagens ordninger og erfaringene med disse beskrives (kapittel 4), før de nye tiltakene fremsettes og motiveres (kapittel 5–8). De nødvendige regelendringer beskrives (kapittel 9), samt de økonomiske og administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag (kapittel 10).

1.2 Arbeidsgruppens forslag

Kapittel 5 Valgordninger

Valgordningen ved menighetsrådsvalg (5.1)

- Arbeidsgruppen foreslår ikke endringer i valgordningen ved menighetsrådsvalg, men foreslår endringer i valgreglene som følge av

forslagene om tiltak for å styrke oppslutningen om valgene og andre tiltak for å bedre tilretteleggingen omkring valgene og styrke interessen for å stille til valg (se kapittel 6).

Valgordning ved kirkemøtevalg (5.2)

- Arbeidsgruppen foreslår at Kirkemøtet består av biskopene og et antall representanter som velges med bispedømmene som valgkretser. De medlemmene som er valgt fra et bispedømme, utgjør sammen med biskopen bispedømmerådet.

Øke antall leke medlemmer av Kirkemøtet (5.2.1)

- Arbeidsgruppen foreslår å øke antall leke medlemmer i Kirkemøtet i forhold til antall representanter for den ordinerte tjeneste og de leke kirkelig tilsatte. Dette vil styrke den demokratiske legitimiteten i Kirkemøtet. Det foreslås en forsiktig differensiering etter antall kirkemedlemmer i bispedømmene.

Arbeidsgruppen foreslår at antall leke medlemmer økes fra 4 til 9 i bispedømmer med over 450.000 kirkemedlemmer (Oslo, Borg og Bjørgvin), til 8 i bispedømmer med mellom 300.000 og 450.000 kirkemedlemmer (Hamar, Tunsberg, Agder og Telemark, Stavanger og Nidaros), og til 7 i bispedømmer med under 300.000 kirkemedlemmer (Møre, Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland).

- Arbeidsgruppen foreslår at ordningen med å velge 5 medlemmer av Kirkemøtet på fritt grunnlag opphører, med den begrunnelse at valgordningen til kirkelige organer ikke skal være slik at organene supplerer seg selv. Kirkemøtets representanter fra hvert bispedømme utgjør bispedømmerådet.

Arbeidsgruppens forslag innebærer en utvidelse av Kirkemøtet til 125 representanter (i dag 86). Bispedømmerådene vil få fra 10-13 medlemmer (i dag 7-8).

Etablering av reelle valgalternativer og innføring av preferansevalg (5.2.2)

Arbeidsgruppen foreslår

- at det innføres ordninger for valg til Kirkemøtet/bispedømmerådene som sikrer at velgerne kan få klare alternativer.
- at det lages en valgliste satt opp i alfabetisk rekkefølge, slik at alle er likeverdige kandidater. Listen forberedes av en nominasjonskomité. I tillegg kan et antall stemmeberettigede stille kandidater som skal føres opp på den endelige valglisten.
- at valget gjennomføres som preferansevalg. Velgerne rangerer kandidatene i nummerorden. Stemmesedler uten angivelse av preferanse forkastes. Minst en kandidat må være rangert for at stemmen godkjennes.
- at presentasjonen av kandidatene forbedres, slik at den bidrar til å tydeliggjøre for velgerne hvilke alternativer de har å velge mellom ved valget.

Økt bruk av direkte valg (5.2.3)

Arbeidsgruppen foreslår

- at det prøves ut *to ulike ordninger* ved valget til Kirkemøtet i 2009 og 2011 som begge innebærer økt bruk av direkte valg. Den ene ordningen innebærer direkte valg av alle leke medlemmer. Den andre ordningen innebærer en kombinasjon av direkte og indirekte valg av de leke medlemmene.
- *Ordning 1*: Direkte valg av leke medlemmer. Sju/åtte/ni medlemmer velges på den felles kirkelige valgdag, samtidig med menighetsrådsvalget.
- *Ordning 2*: Direkte valg av et flertall av Kirkemøtets/bispedømmerådernes leke medlemmer. Fire/fem/seks medlemmer velges på den felles kirkelige valgdag, samtidig med menighetsrådsvalget. Tre medlemmer velges av menighetsrådene. Hvert råd avgir en samlet stemme. Det er ulike lister ved de to valgene.

Hele arbeidsgruppen mener at begge ordninger, både den med direkte valg og den med en kombinasjon av direkte og indirekte valg, vil styrke demokratiet i kirken. Hele arbeidsgruppen mener at begge ordninger bør prøves ut ved de kirkelige valg i 2009 og 2011.

Annet (5.3–5.5)

Arbeidsgruppen berører kort bispeembetets medvirkning i de kirkelige styringsorganer, og et mulig behov for styrking av presesfunksjonen (5.3).

Arbeidsgruppens forslag medfører endringer i regler for valg av Kirkeråd, i statutter for Samisk kirkeråd og Mellomkirkelig råd når det gjelder valg av leder, i Kirkemøtets forretningsorden for kirkemøtedelegater med tale- og forslagsrett, og i bestemmelsene om organenes funksjonstid, også til de valgte råd i inneværende funksjonsperiode (5.4).

Enkelte mulige alternativer til arbeidsgruppens forslag omtales kort (5.5).

Kapittel 6 Ytterligere forslag til tiltak for å styrke oppslutningen ved de kirkelige valgene

Tid og sted for valgene (6.1)

Arbeidsgruppen foreslår

- at de direkte kirkelige valgene i 2009 legges til en felles valgdag over hele landet, samme dag som stortingsvalget. Dette vil bidra til å gjøre valgene tilgjengelige for flest mulig av kirkens stemmeberettigede medlemmer. Fra 2011 finner de kirkelige valgene sted samtidig med kommune- og fylkestingsvalget. Dette vil medføre at valgperioden for de som velges i 2009 blir 2 år. Dette vil gi to anledninger til utprøving av ulike valgordninger innen utgangen av 2011.

- at valgene på den felles valgdagen av praktiske grunner finner sted i lokaler i umiddelbar nærhet til stedet for de politiske valg.
- at det kirkelige valglokalet holder samme åpningstid som det offentlige valglokalet.
- at det bør være rikelig mulighet for forhåndsstemming. Slik blir valgene tilgjengelige for så mange av kirkens medlemmer som mulig. Når de ordinære valgene legges samtidig med offentlige valg, foreslår arbeidsgruppen at det gis anledning til forhåndsstemming i tilknytning til gudstjenestene i perioden for forhåndsstemming. Arbeidsgruppen mener forhåndsstemming må finne sted på sentrale og tilgjengelige steder i soknet. Arbeidsgruppen foreslår at forhåndsstemming i tilknytning til gudstjenester finner sted i kirken eller nærliggende lokale.

Valgkort og annen informasjon (6.2)

- Arbeidsgruppen foreslår at det sendes ut valgkort til alle stemmeberettigede kirkemedlemmer. Dette understøttes av koordinerte informasjonskampanjer med informasjon om stemmerett og valgbarhet, tid og sted for valgene.

Manntall, stemmerett i annet sokn, elektronisk stemmegivning (6.3, 6.4 og 6.5)

- Arbeidsgruppen foreslår at det utvikles en modul i medlemsregister for Den norske kirke for produksjon av manntall.
- Arbeidsgruppen mener at det bør bli lettere adgang til å oppnå stemmerett og valgbarhet i annet sokn enn der man er bosatt.

Når det gjelder elektronisk stemmegivning avventes forsøk ved andre offentlige valg.

Informasjon om nominasjonssystem og prosess. Presentasjon av kandidatene (6.6)

- Arbeidsgruppen mener at alle stemmeberettigede kirkemedlemmer må få informasjon om nye valgordninger, nominasjonssystem og nominasjonsprosess.

Senket stemmerettsalder og andre tiltak for å styrke ungdoms demokratiske deltakelse i kirken (6.7 og 6.8)

Arbeidsgruppen foreslår

- at den kirkelige stemmerettsalderen senkes til det året kirkemedlemmet fyller 15 år (religiøs myndighetsalder). Spørsmålet om valgbarhet for ungdom mellom 15 og 18 år avklares juridisk.
- at ordningen med at fire representanter valgt fra Ungdommens Kirkemøte har tale- og forslagsrett på Kirkemøtet videreføres.

Tiltak for å gjøre det mer attraktivt å påta seg kirkelige verv (6.9, 6.10 og 6.11)

Arbeidsgruppen foreslår

- at ordningen med kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste styrkes slik at det blir mulig for kandidater i alle slags yrker å påta seg arbeidskrevende kirkelige verv.
- at ordningen med frikjøp for de mest arbeidskrevende kirkelig verv (kirkerådsleder, bispedømmerådsleder, leder i mellomkirkelig råd og samisk kirkeråd, fellesrådsledere i store fellesrådsområder) styrkes slik at muligheten til å påta seg lederverv ikke er avhengig av yrkessituasjon. Møtegodtgjørelse bør også vurderes.
- at det innføres en ordning med rett til barnepass under møter i de kirkelige rådsorganene.
- at opplæringen av menighetsråds- og fellesrådsmedlemmer og rådsledere videreføres og styrkes.
- at det etableres opplæring for bispedømmeråds- og kirkemøtemedlemmer.

Styrking av valgapparatet – administrativ kapasitet og opplæring (6.12)

Arbeidsgruppen foreslår

- at Kirkerådets valgadministrasjon styrkes med en valgkoordinator som skal lede det administrative arbeidet med demokratireformen og styrke informasjonsarbeidet knyttet til reformen. Administrasjonen må styrkes fra sommeren 2008 for å kunne forberede valgene i 2009 tilfredsstillende.
- at bispedømmekontorene tilføres ekstra administrative ressurser til valgadministrasjon og koordinering av informasjonstiltak.
- at den lokale valgadministrasjon tilføres de nødvendige ressurser gjennom kirkelig fellesråd.
- at det gis godtgjørelse til valgstyre og stemmestyrer på linje med godtgjørelsene ved andre offentlige valg.
- at det gis nødvendig opplæring av valgansvarlige og annet nøkkelpersonell i bispedømmene, av ressurspersoner som kan bistå menigheter, og av valgansvarlige i soknene.

Endring av betegnelse (6.13)

- Arbeidsgruppen mener det bør vurderes å endre betegnelse på organene fra "råd" til "styre".

Kapittel 7 Tiltak for å styrke prosessene rundt utvelgelse av proster og biskoper

Arbeidsgruppen foreslår

- at en revidert ordning for nominasjon og rådgivende avstemning prøves ut fram til 2013. Erfaringene fra forsøket legges til grunn ved utforming av ordning for tilsetting av biskop ved kirkelige organer.
- at tilsetting av proster legges til bispedømmerådet når dette skal overføres fra kirkelig statsråd. Allerede nå bør de gjeldende saksbehandlingsreglene ved utnevning av prost endres, slik at bispedømmerådene får en rolle i prosessen.

Kapittel 8 Evaluering og forskning

Arbeidsgruppen foreslår

- at det foretas en forskningsbasert evaluering av valgordningsforsøkene i 2009 og 2011.
- at det bør gjennomføres ulike former for valgundersøkelser for å gi best mulig kunnskapstilfang for evalueringen, og for å gi kunnskapsgrunnlag for videre utvikling av kirkens demokrati. Dette bør påbegynnes i forbindelse med valgene i 2009.
- at det gjennomføres erfarings- og motivasjonsundersøkelser blant menighetsrådsmedlemmer i hver valgperiode, slik at det blir mulig å se utviklingsmønstre over tid, og kunne treffe tiltak som stimulerer til deltakelse i kirkelige styringsstrukturer.
- at tilsvarende undersøkelse gjennomføres blant Kirkemøtets medlemmer og dermed blant bispedømmerådsmedlemmer.
- at det etableres en historisk database for valgresultater. Et prosjekt for registrering av valgresultater for menighetsrådsvalgene forut for 2005 gjennomføres så snart som mulig, slik at tidsserier av data er tilgjengelig for evalueringen av de kirkelige valg i 2009-2010.

Kapittel 9 Forslag til endringer i regelverket

Det foreslås en ny forsøkshjemmel i kirkeloven, som kan gi rettslig grunnlag for å gjennomføre arbeidsgruppens forslag om utprøving av to alternative ordninger for valg til Kirkemøtet og bispedømmerådene. Arbeidsgruppen foreslår at Kirkemøtet gis myndighet til å utforme nærmere regler for gjennomføring av forsøkene, og at departementet skal godkjenne forsøkene.

Kapittel 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidsgruppens forslag har betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Skal reformen lykkes, er det etter arbeidsgruppens oppfatning helt avgjørende med et styrket valgapparat, og at oppbyggingen av det nødvendige administrative apparat kommer i gang så snart som mulig. Det er også nødvendig med betydelig tilførsel av økonomiske ressurser for at reformen skal lykkes. Arbeidsgruppen har skissert de økonomiske konsekvensene av sine forslag, som samlet når opp i betydelige beløp (80–110 mill.).

2 Innledning

2.1 Oppnevning og sammensetning

Arbeidsgruppen som skal vurdere tiltak som kan styrke demokratiet i Den norske kirke ble oppnevnt av Kultur- og kirke departementet 13. februar 2008.

Arbeidsgruppen fikk følgende sammensetning:

- Trond Bakkevig, prost i Vestre Aker (Oslo), leder
- Knut Andresen, domprost i Nidaros og nestleder i styret i Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA)
- Berge Furre, professor emeritus ved Teologisk fakultet ved Universitetet i Oslo
- Elin Horn Galtung, leder av bydelsutvalget i Vestre Aker, Oslo
- Harald Hegstad, professor ved Det teologiske Menighetsfakultet
- Sissel Vartdal, kirkeverge i Fjell og nestleder i Kirkerådet
- Inger Johanne Wremer, seniorrådgiver i HSH

Arbeidsgruppens sekretær har vært seniorrådgiver Per Kristian Aschim, Kirkerådet, med bistand fra underdirektør Torbjørn Backer Hjorthaug, Kultur- og kirke departementet.

2.2 Mandat

Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

”Formålet med utredningen er å bidra til å identifisere tiltak som kan styrke demokratiet i Den norske kirke. Arbeidsgruppen skal fremme konkrete forslag til endringer i valgordningene i Den norske kirke og forslag til andre typer tiltak som kan gjennomføres i tilknytning til de kirkelige valgene i 2009-2010.

Utredningen skal legge til grunn den gjeldende oppgavefordelingen mellom de kirkelige organene på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

Gruppen bes særskilt om å vurdere tiltak som kan:

- styrke oppslutningen ved menighetsrådsvalget i 2009
- styrke den demokratiske legitimiteten til ulike organer
- styrke prosessene rundt framtidig utvelgelse av proster og biskoper

Forslag til tiltak og endringer i valgordningene bør kunne gjennomføres ved valgene i 2009-2010.

Arbeidsgruppen bes fremme konkrete forslag til eventuelle endringer i kirkeloven og annet regelverk. Det forutsettes at gruppen i nødvendig utstrekning har kontakt med berørte instanser, blant annet arbeidstakerorganisasjonene.

Gruppen skal legge fram sin utredning innen 1. mai 2008.”

2.3 Arbeidsgruppens arbeid

Arbeidsgruppen har hatt 7 møter, hvorav 6 heldagsmøter.

Arbeidsgruppen har invitert fagekspertise og representanter for ungdoms- og arbeidstakerinteresser i kirken til enkelte av sine møter:

- Seniorrådgiver Per Tanggaard, Kirkerådet, orienterte arbeidsgruppen om erfaringene med tiltak for å øke valgdeltakelsen ved menighetsrådsvalgene 2001-2007.
- Forsker Dag Arne Christensen, Rokkansenteret, Bergen, redegjorde for preferansevalgsystem i forhold til andre former for personvalgsystem.
- Astrid Sandsmark, Petter Normann Dille og Jenny Skumsnes Moe fra Den norske kirkes utvalg for ungdomsspørsmål, sammen med rådgiver for ungdomsspørsmål Espen Andreas Hasle, redegjorde for ønskemål når det gjaldt oppbygning av en struktur for ungdomsdemokrati i Den norske kirke, og ungdoms muligheter for deltakelse og innflytelse i kirkens demokratiske struktur.
- Representanter for arbeidstakerorganisasjoner som organiserer kirkelige arbeidstakere, ble invitert for å legge fram deres synspunkter på utviklingen av Den norske kirkes demokratiske ordninger framover. Trond Dalen, Musikernes fellesorganisasjon (LO), Heinke Foertsch, Fagforbundet teoLOGene (LO), Olav Hagen, Kirkeansatte i Delta (YS), Trygve Natvig, Fagforbundet, Seksjon kirke, kultur, oppvekst (LO) og Ingeborg Midttømme, Den norske kirkes presteforening (UNIO) deltok.

I arbeidet med å kartlegge økonomiske og administrative konsekvenser har arbeidsgruppen i den grad det har vært mulig innenfor tidsrammen for arbeidet, innhentet opplysninger fra kirkelige organer og offentlige etater. Det er innhentet opplysninger fra bispedømmekontorene om valgmateriell, presentasjon av kandidater ved bispedømmerådsvalg, og om omfang og organisering av bispedømmerådene administrasjon og veiledning i forbindelse med de kirkelige valg, både bispedømmeråds- og menighetsrådsvalg m.m.

Arbeidsgruppens leder orienterte 6.–7. april Kultur- og kirke departementets politiske ledelse og Stortingets Kirke-, utdannings- og forskningskomité om arbeidsgruppens foreløpige konklusjoner.

2.4 Foranledningen for arbeidsgruppens arbeid

I senere år har det vært en tiltakende debatt om utvikling av det kirkelige demokratiet. Både Kirkerådets kirke/stat-utvalg (*Samme kirke – ny ordning*, 2002) og Stat-kirke-utvalget (NOU 2006: 2 *Staten og Den norske kirke*) har drøftet dette, og spørsmålet har vært berørt i høringsprosessene etter de to utredningene. Arbeidsgruppens arbeid må sees i forlengelsen av disse utredningene, og av den videreutvikling av kirkens demokratiske ordninger og det forsøks- og utviklingsarbeidet som har funnet sted i senere år.

2.4.1 Kirkerådets Kirke/stat-utvalg og høringen om valgordninger og demokrati i Den norske kirke

Kirkerådets Kirke/stat-utvalg om valg til bispedømmeråd og kirkemøte

Kirkerådets Kirke/stat-utvalg (Bakkevig I-utvalget) tok utgangspunkt i at demokratiske ordninger i kirken ”uttrykker det allmenne prestedømmet (eller ”lekfolket”) sitt styringsansvar for kyrkja” (*Samme kirke – ny ordning* 2002 s.134).

I den nyordning av forholdet mellom stat og kirke som utvalget gikk inn for, ville ikke lenger de styrende organer ha sin myndighet ved delegasjon fra offentlig myndighet eller statlig lovgivning, men ville få makt og myndighet som medlemmenes organer. Utvalget foreslo en styringsstruktur der Den norske kirke bare ble styrt av organer valgt av kirkemedlemmene. Som konsekvens av dette måtte valgordningene ”uttrykke at alle valde organ representerer og får mandatet sitt fra medlemene” (s. 135).

Utvalget holdt fram som grunnleggende at de kirkelige ”møter og råd” skulle utføre sitt arbeid i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære og ha som sitt formål å ”ha sin oppmerksomhet henvendt på [...] alt som kan vekke og nære det kristelige liv.”

Utvalget var opptatt av bredde i sammensetningen av organene, og mente derfor at antall medlemmer i bispedømmerådet burde økes. Utvalget gikk inn for å senke stemmerettsalderen til 15 år, men beholde valgbarhetsalder på 18 år.

Utvalget var opptatt av at valgene måtte bli lett tilgjengelige og godt kunngjort, men også at valgene måtte ha tydelig karakter av kirkelige valg, og at de derfor måtte skilles tydelig fra offentlige valg. Valgtinget burde åpnes i tilknytning til en gudstjeneste og holdes i kirkelige lokaler.

Utvalget mente det burde vurderes å forkorte valgperioden til 3 år.

Det var også enighet i utvalget om at menighetsråd skulle velges ved urnvalg som før, og at fellesrådene ble oppnevnt av menighetsrådene som deres organ.

Utvalget delte seg i et flertall på 12 (av 17), ett mindretall på 4 og ett mindretall på ett medlem i spørsmålet om valgordning til bispedømmeråd og Kirkemøtet.

Både flertallet og de to mindretallene gikk inn for felles valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, og at Kirkemøtet fortsatt skulle bestå av bispedømmerådene, eventuelt supplert av noen få valgt utenom (som i dag), men at bispedømmerådene skulle utvides for "å gje rom for ei breiare samansetjing".

Flertallet (12 av 17 medlemmer) gikk inn for direkte valg (urnevalg) hvor alle stemmeberettigede medlemmer kunne delta.

Et mindretall på 4 medlemmer mente at bispedømmeråd og Kirkemøte fortsatt burde velges av menighetsrådene.

Ett medlem gikk inn for en kombinasjon av direkte og indirekte valg til bispedømmeråd og Kirkemøte.

Høringsmaterialet

Omkring 900 av om lag 1400 høringsinstanser uttalte seg om hvilken valgordning de anså som mest tjenlig når det gjelder valg av bispedømmeråd/Kirkemøte. Av disse 900 gikk nesten 50 % inn for dagens ordning med indirekte valg til bispedømmeråd og Kirkemøte (i likhet med mindretallet på 4), mens ca 30 % støttet forslaget til flertallet i utvalget om direkte valg. Ca 20 % var usikre om hvilken modell de ville foretrekke og mente dette burde utredes nærmere. En del, ca 5 %, mente en burde se nærmere på modellen med en kombinasjon av direkte og indirekte valg som mindretallet på ett medlem foreslo.

2.4.2 Stat-kirke-utvalget og høringen om Den norske kirkes demokratiske ordninger

NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke

I *Stat-kirke-utvalget* (Gjønnes-utvalget) framhevet et flertall (16 av 20 medlemmer) at demokrati i kirken er en viktig del av dagens statskirkeordning, og at det er viktig å styrke det kirkelige demokratiet ved innføring av en ny kirkeordning som innebærer at de folkevalgte organer (regjering og Storting) får mindre innflytelse i kirken (NOU 2006: 2 s. 114). Et mindretall (4 av 20) ønsket ikke å uttale seg om dette, da de anså dette for et indrekirkelig anliggende.

Et flertall i utvalget (16 av 20 medlemmer), ønsket ikke å gå inn på konkrete tiltak for utvikling av det kirkelige demokratiet, idet de anså dette som en "internkirkelig utfordring". Et mindretall (4 av 20) anbefalte at Den norske kirke innfører en kombinasjon av direkte og indirekte valg til fellesråd, bispedømmeråd og Kirkemøtet, og motiverte det med at det vil kunne gi større engasjement og en bredde i sammensetningen, samtidig som grunnplanet sikres en viss representasjon.

I forhold til Kirke/stat-utvalget, fikk ideen om kombinasjon av direkte og indirekte valg større oppslutning. De av Gjønnnes-utvalgets medlemmer som tilkjennegav synspunkter på dette spørsmålet i utredningen samlet seg om dette alternativet.

I sine overveielser om valgordningsspørsmål (NOU 2006: 2 s. 109–110) beskriver utvalget dagens valgordning som

”bygd opp med utgangspunkt i en kirkeforståelse der ikke enkeltindividene, men menigheten er kirkens grunnstruktur. Dette ivaretas gjennom en representativ struktur, der det demokratisk valgte menighetsrådet sender sine representanter til fellesrådet og velger bispedømmeråd som igjen i hovedsak utgjør Kirkemøtet.”

Dermed innebærer ordningen ”at vedtak i Kirkemøtet lettere følges opp i bispedømmene fordi bispedømmerådene har vært sammen og truffet vedtakene som representanter på Kirkemøtet.”

Det antydes ulike muligheter for innføring av direkte valg:

- direkte valg av noen eller alle medlemmene av bispedømmerådet, og at valget eventuelt holdes samtidig med menighetsrådsvalgene
- eller å utvide det nåværende Kirkemøtet til å omfatte et visst antall direkte valgte representanter.

Å samle de kirkelige valgene til ett kirkelig valg til organer på lokalt, regionalt og sentralt nivå vil etter utvalgets vurdering muligens kunne oppnå større oppmerksomhet enn det nåværende menighetsrådsvalget.

Utvalget ser det også slik at en mer direkte valgordning vil kunne oppfattes som en styrking av de regionale og sentrale organers folkekirkelige representativitet. Men en mer direkte valgordning vil også medføre betydelige kostnader som må utredes og avveies før eventuell gjennomføring.

Høringsmaterialet

Det ble gjennomført en bred høring, hvor det kom inn om lag 1750 høringsuttalelser. På oppdrag fra Kirkerådet utarbeidet KIFO delrapporten *Kirkelig demokrati og valgordninger. Sammenfatning og analyse av høringssvarene til NOU 2006: 2 Staten og Den norske kirke* (heretter *KIFO rapport 3, 2007*).¹

¹ Hovedforfatter: Ulla Schmidt.

Når det gjaldt holdning til økt bruk av direkte valg, fordelte høringssvarene seg slik blant de lokalkirkelige og lokalpolitiske høringsinstansene:

Tabell 2.1 Holdning til økt bruk av direkte valg, Menighetsråd, fellesråd, kommuner. Prosent.

	Valgordning som i dag	Økt bruk av direkte valg	Vet ikke/ønsker ikke å svare	Delt/uklass.	Total
Menighetsråd	52,7	32,1	8,5	6,6	99,9 (N=1042)
Fellesråd	47,6	34,6	8,2	9,6	100 (N=208)
Kommune	37,3	36,0	15,3	11,3	99,9 (N=150)
Totalt	50,3	32,9	9,2	7,6	100 (N=1400)

Kilde: KIFO rapport 3, 2007 s. 7, tabell 1

Sammenfatningen av høringen konkluderte med at det ikke var flertall blant høringsinstansene for økt bruk av direkte valg til kirkelige organer ut over menighetsrådet.

Små enheter (innbyggertall) var mer positive til dagens ordning, mens store enheter var mer positive til økt bruk av direkte valg. Det var også variasjon bispedømmene i mellom i holdning til dette spørsmålet. I Oslo og Sør-Hålogaland bispedømmer støttet mer enn halvparten av høringsinstansene økt bruk av direkte valg, mens under en femtedel støttet dette i Møre og Bjørgvin bispedømmer.

Styrking av det kirkelige demokrati og styring etter demokratiske prinsipper er et overordnet hensyn for høringsinstansene. Beslutninger og styring i kirken må baseres i demokratisk innflytelse og medvirkning nedenfra. I den grad dette begrunnes mer prinsipielt er det hovedsakelig ved hjelp av tanken om det allmenne prestedømme og tanken om den lokale menighet som kirkens grunnenhet.

Hensynet til styrking av det kirkelige demokrati innholdsbestemmes på følgende måter:

- Å øke oppslutningen om de kirkelige valgene
- Å styrke lokalmenigheten og sikre kontakten mellom det lokale og det sentrale styringsnivå, i samsvar med menigheten som grunnenhet i kirken
- Å sikre medlemmenes innflytelse og medbestemmelse i styringen av kirkens virksomhet

Et overordnet, samlende anliggende er å sikre lokal forankring fremfor sentralisering av kirkelig styre. Det ser imidlertid ut til å være to ulike tolkninger av hva som er basis for den lokale forankring: a) den lokale menighet representert gjennom det valgte menighetsrådet og b) det enkelte kirkemedlemmet.

Det gikk ikke fram av høringsmaterialet om støtte til økt bruk av direkte valg innebar støtte til utelukkende direkte valg, eller til kombinasjon av direkte og indirekte valg, eventuelt i hvilken grad støtten gjaldt kombinasjonsløsninger eller rene direktevalgsløsninger.

2.4.3 Forsøks- og utviklingsarbeid

Siden 1990-årene har kirkens demokratiske ordninger stadig blitt utviklet. Kirkemøtet fikk etter kirkeloven av 1996 myndighet til å fastsette nærmere valgeregler for menighetsråds-, fellesråds- og bispedømmerådvalgene (kirkeloven §§ 6, 12 og 23).

Siden da har det vært et stadig forsøks- og utviklingsarbeid, særlig i forbindelse med valgene i 2001 og 2005. Forsøkene og erfaringene med disse beskrives nærmere i punkt 4.1.4.

I mai 2007 arrangerte Kirkerådet i samarbeid med stiftelsen Kirkeforskning (KIFO) seminaret "Det kirkelige demokrati – mellom politisk demokrati og folkebevegelsesdemokrati". I september arrangerte Kirkerådet i samarbeid med KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon, konferansen "Kirkelig demokrati og valgordninger". Det kirkelige demokratiet ble ved begge anledninger belyst fra en rekke ulike sider.

2.5 Stat-kirke-prosessen som ramme om arbeidsgruppens arbeid

2.5.1 Litt om arbeidsgruppens forhistorie

Høsten 2007 arbeidet både Kirkerådet og Kultur- og kirke departementet med planer om utredning av endringer i kirkens valgordninger med tanke på de kirkelige valg i 2009-2010. Etter kontakt mellom Kirkerådet og departementet ble utredningsplanene koordinert, og et foreløpig utkast til sammensetning og mandat for en arbeidsgruppe ble drøftet.

Kirkerådet drøftet en foreløpig skisse til forsøksordninger ved valgene i 2009–2010 i februar 2008 (sak KR 22/08).

Etter ny kontakt mellom Kirkerådet og Kultur- og kirke departementet, ble mandatet for arbeidsgruppen justert, og den endelige sammensetning av arbeidsgruppen fastsatt. Kirkerådet kom med innspill til mandatet og forslag til medlemmer i arbeidsgruppen, og ble etter avtale representert i utvalget med sin nestleder, i tillegg til at sekretærfunksjonen ble delt mellom Kirkerådet og Kultur- og kirke departementet. Arbeidsgruppen ble oppnevnt av Kultur- og kirke departementet 15. februar 2008, med frist for å levere sin innstilling 1.mai samme år.

2.5.2 Stortingsmelding nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke

Avtalen av 10. april 2008

Alle de politiske partier representert på Stortinget inngikk 10. april 2008 en avtale om det framtidige forholdet mellom staten og Den norske kirke. Avtalens punkter som særlig berører arbeidsgruppens mandat gjengis her:

"1. Utnevning av biskoper og proster, demokratireform

Avtalepartene er enige om at det igangsettes en prosess hvor partenes felles mål er at utnevning av biskoper og proster overføres fra kirkelig statsråd til kirkelig organ som kirkemøte eller bispedømmeråd.

I samarbeid med Den norske kirke skal det gjennomføres en demokratireform, slik også Kirken har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Reformen skal gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Reformen skal inneholde etablering av reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg. Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger som evalueres i samarbeid med kirkens organer, før Stortinget vedtar endelig ordning for valg til Kirkemøtet og Bispedømmeråd. Det legges til grunn at en tilfredsstillende demokratireform ut fra overnevnte forhold, er gjennomført i Den norske kirke i løpet av 2011."

Med "Bakkevigutvalgets innstilling" siktes det i avtalen til nærværende innstilling fra arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen gjenkjenner sine foreløpige konklusjoner i avtalens punkt 1. Arbeidsgruppens leder orienterte Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomite og den politiske ledelse i Kultur- og kirkedepartementet om arbeidsgruppens foreløpige konklusjoner forut for forliket i Stortinget som ledet til avtalen av 10. april 2008.

Arbeidsgruppen har forstått det slik at innstillingen skal omfatte forslag om

- etablering av reelle valgalternativer,
- økt bruk av direktevalg,
- kirkevalg samtidig med offentlige valg,
- forslag om ulike ordninger som det kan gjøres forsøk med.

Avtalens punkt 2, nr. 2 og 3 er også av betydning for arbeidsgruppens arbeid:

"2) Den norske kirkes organisering og virksomhet skal fortsatt reguleres ved en egen kirkelov, uten at kirken defineres som eget rettssubjekt.

3) Staten skal fortsatt lønne og ivareta arbeidsgiveransvaret for biskoper, proster, prester og andre som tilsettes i kirkelige stillinger av regionale og sentrale kirkelige organer, dvs. at disse fortsatt skal være statstjenestemenn."

Disse punktene legger rammer av betydning for arbeidsgruppens forslag i kapittel 7 om utnevning/tilsetting av biskoper og proster.

Stortingsmelding nr. 17 (2007-2008)

Avtalens punkt 1 ligger til grunn for departementets anbefalinger i kapittel 7 *Nærmere om demokratiutvikling og utnevning av biskoper og proster* i stortingsmeldingen (s. 75–90).

Styrking av det kirkelige demokratiet

Departementet motiverer behovet for styrking av det kirkelige demokratiet med målsettingen om å bevare Den norske kirke som åpen og inkluderende folkekirke. Skal kirken kunne være dette, er den avhengig av tillit i den brede medlemsmassen. En demokratisk styringsstruktur vil etter departementets oppfatning bidra til å bevare og skape trygghet, tillit og tilhørighet hos medlemmene (s. 87). Departementet viser til at Den norske kirkes organer også er opptatt av utvikling av det kirkelige demokratiet (s. 86, jf. også deltakelse i valgordningsforsøk, se s. 78–80), og at en demokratisk styreform av kirken har teologisk legitimitet i evangelisk-lutherske kirker ut fra læren om det allmenne prestedømme (s. 76).

Departementet peker på det kirkelige demokratiets egenart, både gjennom kirkens forpliktelse på sitt læregrunnlag, og ved at det kirkelige demokratiet har trekk både fra organisasjonsdemokrati og ”demokratiet i en strengere, statlig forstand” (s. 78, 87).

Departementets vurdering er at Den norske kirke allerede i dag ”har en helhetlig styringsstruktur som både i historisk og aktuelt perspektiv framtrer som forholdsvis demokratisk” (s. 86). Dette bygger på fundamentale trekk i kirkens styringsordning:

”Dåpen er grunnlaget for medlemskap i Den norske kirke, og for stemmerett og valgbarhet i de kirkelige valgene. Makt og myndighet er fordelt i organisasjonsstrukturen, og styringsordningene balanserer synodale, episkopale og kongregasjonalistiske elementer. Rådsstrukturen og embetsstrukturen er vevd sammen i den kirkelige organisasjonen og styringen av kirken skjer i et samvirke mellom embete og råd. Grunnenhetene i kirken har stor selvstendighet, samtidig som soknene er uløselig knyttet sammen i Den norske kirke. Det er etablert gode ordninger for medbestemmelse og ”bedriftsdemokrati”. Kirkeforvaltningen hviler på prinsipper og fellesverdier som handler om likhet, rettferdighet, effektivitet, frihet, åpenhet, proporsjonalitet, kontroll osv.” (s. 86).

Utfordringene er ifølge departementet særlig knyttet til den lave oppslutningen om menighetsrådsvalgene, og til representativiteten i de kirkelige organer. Departementet mener den indirekte valgordningen medfører svekket representativitet i forhold til medlemsmassen, noe som utgjør en utfordring for legitimiteten. Departementet mener også at ”[e]n opplevelse av reell innflytelse og medbestemmelse må antas å være viktig for både valgdeltakelsen og

rekrutteringen av tillitsvalgte” (s. 88). Departementet understreker også betydningen av at den demokratiske kultur i kirken utvikles (s. 88).

Departementet vektlegger at en videre prosess i retning av selvstendigjøring av Den norske kirke bør bygge videre på den etablerte tradisjonen.

”Gjennom skrittvis endringer kan en sikre at selvstendigjøringen skjer på en måte som kan bevare medlemmenes tilhørighet og en hensiktsmessig makt- og myndighetsbalanse i kirkeorganisasjonen. Dette henger, etter departementets oppfatning, nær sammen med spørsmålet om å styrke demokratiet i Den norske kirke.” (s. 88)

Departementet viser til erfaringer fra de siste valgene til menighetsråd med tiltak som har styrket valgoppslutningen noe, men viser også til erfaringer fra Sverige som tilsier at det selv med betydelige ressurser og tiltak kan være vanskelig å oppnå en mangedobling av valgdeltakelsen (s. 89).

Departementet påpeker avslutningsvis noen forslag til virkemidler som framstår som aktuelle, og som den nedsatte arbeidsgruppen vil kunne utrede videre (s. 89). Det dreier seg om:

- Det bør vurderes nærmere hvordan en kan få ut bedre og bredere informasjon omkring valgene, både med hensyn til når, hvor og hvordan folk kan stemme, og hva kandidatene står for teologisk, kirkelig og samfunnsmessig. Dette vil bidra til at de alternative valgmuligheter velgerne har, synliggjøres og tydeliggjøres bedre enn i dag.
- Det nevnes som et mulig alternativ at det stilles flere lister ved valgene, men departementet ser at dette vil være en krevende målsetting. Departementets anliggende er at det er en forutsetning for at mange skal delta i valget at valget må få konsekvenser.
- Samordning mellom kirkelige valg og andre offentlige valg bør utvikles. Erfaring viser at deltakelsen ved valget har styrket seg vesentlig der dette er forsøkt.
- Det bør vurderes innført en felles kirkelig valgdag.
- Det bør innføres økt bruk av direkte valg.
- Andelen leke medlemmer av bispedømmeråd og Kirkemøte bør vurderes økt, med tanke på å sikre større mangfold.

Arbeidsgruppen har med utgangspunkt i sitt mandat vurdert disse og andre tiltak for å styrke det kirkelige demokratiet.

Departementet skisserer en videre prosess fram mot de kirkelige valgene i 2009, evt. også 2010, hvor eventuelle endringer i kirkeoven må vedtas i Stortinget, mens Kirkemøtet vedtar endringene i de nærmere forskriftene for valgene (s. 89).

Utnevning av biskoper og proster

Stortingsmeldingen redegjør for biskopenes og prostenes oppgaver, den historiske utvikling av ordningen for utnevning av biskoper og proster, dagens ordning og prøveordningen 2004-2006, Kirkemøtets forslag om innføring av bispevalg, samt ordninger for bispevalg i andre lutherske kirker. Kritikkk mot dagens utnevningsspraksis drøftes også (s. 81–86).

Departementet framholder at det har avgjørende betydning at biskopene blir utnevnt etter en prosess som gir dem nødvendig legitimitet, autoritet og tyngde både i kirken og samfunnet for øvrig.

Den framtidige overføring av ansvaret for tilsetting av biskoper og proster til kirkelige organer som bispedømmeråd og kirkemøte, innebærer at prosedyrene for valg av biskoper og proster bør bearbeides med tanke på den framtidige reformen.

Departementet viser til erfaringene med prøveordningen, og til Kirkemøtets synspunkter på en revidert nominasjonsordning som nyttige når regelverket gjennomgås med sikte på en framtidig ny ordning (s. 89-90).

2.6 Tolkning av mandatet, avgrensninger, presiseringer. Opplegget for utredningen

Arbeidsgruppen forstår mandatet slik at den først og fremst skal foreslå tiltak og endringer som kan gjennomføres på kort sikt, ved de kirkelige valgene i 2009-2010.

Arbeidsgruppen har fokusert på konkrete tiltak, men utreder ikke tiltakene i detalj når det gjelder den konkrete gjennomføring. Den går heller ikke fullstendig inn i alle prinsipielle sider ved sakskomplekset. Både på grunn av den knappe tiden som var til rådighet for arbeidet, og for å ikke foreta for omfattende endringer på en gang, har arbeidsgruppen valgt å ikke drøfte tiltak knyttet til valg av kirkelig fellesråd og fellesrådets demokratiske legitimitet.

Ut fra mandatet har arbeidsgruppen ikke foreslått endringer i gjeldende oppgavefordeling mellom de kirkelige organene. Arbeidsgruppen legger til grunn at endringer skal bygge videre på den etablerte tradisjonen og skje skrittvis.

Når det gjelder tiltak som kan ”styrke den demokratiske legitimiteten til ulike organer”, har arbeidsgruppen valgt å begrense seg til tiltak som styrker legitimiteten til bispedømmeråd og Kirkemøte (kapittel 5). Det er disse organers legitimitet som i størst grad har vært problematisert.

Når det gjelder tiltak for å ”styrke oppslutningen om menighetsrådsvalget i 2009”, har arbeidsgruppen valgt å fokusere på tiltak som kan styrke ikke bare menighetsrådsvalget, men også valget til bispedømmeråd og Kirkemøte (kapittel 6).

Når det gjelder tiltak som kan ”styrke prosessene rundt framtidig utvelgelse av proster og biskoper”, går arbeidsgruppen ikke i detalj, men kommer med anbefalinger om en hovedretning (kapittel 7).

Arbeidsgruppen foreslår også tiltak for å kunne evaluere utviklingen av kirkens valgordninger og innhente kunnskap om hvordan det kirkelige demokratiet fungerer (kapittel 8).

Innledningsvis klargjør arbeidsgruppen de kirkelige og demokratiske premissene dens forslag hviler på (kapittel 3). Dagens ordninger og erfaringene med disse beskrives også (kapittel 4), før forslagene til endringer fremsettes og motiveres.

Avslutningsvis omtaler arbeidsgruppen endringer i kirkeloven og annet relevant regelverk (kapittel 9). Til slutt redegjøres det for de økonomiske og administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag (kapittel 10).

2.7 Terminologisk klargjøring

Begrepet *representativitet* brukes dels i sin alminnelige betydning om representasjon av ulike grupper, interesser og meninger (*meningsrepresentativitet*) og etter sosiale bakgrunnsfaktorer (*sosial representativitet*).

Begrepet *kirkelig representativitet* sikter til representasjon av den ordinerte tjeneste, både biske- og prestedtjenesten og av kirkens leke medlemmer. I vår kirke inkluderer dette en egen representasjon av leke kirkelig tilsatte (mens det er til vurdering om andre vigslede stillinger skal innlemmes i den ordinerte tjeneste).

Med *direkte valg* siktes til en ordning hvor alle stemmeberettigede medlemmer velger representanter, for eksempel når alle stemmeberettigede kirkemedlemmer har stemmerett ved valg av menighetsråd og evt. ved valg til andre organer. Det gjelder også når alle prester i offentlig stilling i bispedømmet er med å velge prestenes representant i bispedømmerådet, eller alle leke kirkelig tilsatte i bispedømmet er med å velge leke kirkelig tilsattes representant i bispedømmerådet.

Med *indirekte valg* siktes til en ordning som innfører et mellomledd, hvor en valgt forsamling, eller en gruppe valgte ”valgmenn”, velger representanter til et organ på høyere nivå, for eksempel når menighetsrådenes medlemmer er ”valgforamling” ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd.

Avtalen brukes som kortform om avtalen av 10. april 2008 mellom de syv politiske partiene som er representert på Stortinget.

Stortingsmeldingen, og *St.meld.17* brukes som kortform om *Stortingsmelding nr. 17 (2007–2008) Staten og Den norske kirke*.

3 Prinsipper og premisser

3.1 Innledning

Demokratisk kultur er grunnleggende for at et demokrati – også et kirkelig demokrati – skal fungere godt. Den meningsbrytning og diskusjon som daglig skjer i kirkelige organer, i media og ved valg til styrende organer i Den norske kirke er viktig. Slik bygges en demokratisk kultur og respekt for alternative standpunkter. Vi tror det gjør kirken bedre rustet til å ivareta sine oppgaver. Den særskilte utfordring kirken står overfor, er å se og synliggjøre enhet og vilje til felles handling i møte med de utfordringer Den norske kirke står overfor.

I fremtiden er det viktig at meningsbrytning og diskusjon i større grad *også* blir en integrert del av de kirkelige valg- og beslutningsprosesser – og dermed en del av kirkens demokratiske måte å arbeide med saker på. Kirken er underlagt vanlige regler for offentlighet og allmennheten har innsyn i saksbehandling og dokumenter. Utvikling av en demokratisk kultur handler også om evnen og viljen til å løfte problemstillinger og saker ut av de kirkelige styrerom. På denne måte kan det skapes bred interesse og debatt omkring saker og prioriteringer. Deretter skal saker selvsagt drøftes i styringsorganene i gjensidig respekt for hverandres standpunkter, valg av løsninger avveies og det skal besluttes ved alminnelig eller kvalifisert flertall. Flere av arbeidsgruppens forslag vil kunne bidra til å utvikle den demokratiske kulturen i kirken.

Demokratisk kultur handler om det faktiske engasjementet folk har og omfanget av deltakelsen i tiltak og diskusjoner. Ingen kan tvinge folk til å delta i kirkelige valg. Ingen kan på forhånd garantere at foreslåtte tiltak vil føre til økning i oppslutning om valgene. Det som er mulig, og som arbeidsgruppen gjør, er å foreslå ordninger og tiltak som legger til rette for økt oppslutning og engasjement. Det handler både om tiltak rundt selve valget, om tiltak som tydeliggjør at det handler om å kunne velge mellom alternativer, og om å la kirkens medlemmer få større innflytelse over hvem som skal sitte i kirkens styrende organer. Det handler også om å gjøre det attraktivt å stille til valg.

Soknet er den grunnleggende organisatoriske enheten i Den norske kirke. Alle kirkemedlemmer hører til et sokn: de sokner til et sokn. Gjennom denne strukturen er kirken til stede i alle lokalsamfunn i landet, og menighetene får en klar tilknytning til lokalmiljøet. Kirken lever og er nærværende – i menigheten, i gudstjenesten, i soknet og i lokalsamfunnet som helhet.

Den norske kirke omfatter også regionale og sentrale organer. Kirkeordningen skal avklare ansvar og oppgaver for de ulike organer, nivåer og tjenester, og legge til rette for samvirke med den ordinerte tjeneste. En demokratisk kirkeordning skal medvirke til å ta vare på og styrke enheten mellom dem som tilhører Den norske

kirke, mellom menigheter, bispedømmer og Den norske kirke som helhet – og med hele den verdensvide kirke. Kirkens ordning må sikre at all kirkelig prioritering har feste i den lokale menigheten og dens organer. Den lokale virksomheten er livsnerven i kirken.

Endrede samfunnsforhold og den kirkelige utvikling de siste tiår innebærer imidlertid at Den norske kirke utfordres til å videreutvikle demokratiet slik at det også styrker *enkeltmedlemmenes* plass og innflytelse i kirkestrukturen.

En videre demokratisering av Den norske kirke må ta sitt utgangspunkt i at kirken organisatorisk består av *sokn* og organisk av *enkeltmedlemmer*. Arbeidet for å styrke demokratiet i Den norske kirke skal derfor bygge på *soknet* som grunnenheten i kirken og soknets organer som grunnstrukturen i kirken. Samtidig er det nødvendig å styrke *det enkelte medlems* mulighet til engasjement og deltakelse – ikke bare innenfor soknets ramme, men i hele kirkeorganisasjonen.

Arbeid for å styrke demokratiet i Den norske kirke har derfor flere dimensjoner. Det handler om å styrke medlemmenes mulighet til engasjement og deltagelse, om å styrke det faktiske engasjementet og den faktiske deltagelsen, men også om hvilken innflytelse valgte organer har, og om utvikling av en demokratisk kultur i kirken.

Det har vært stilt spørsmål om hvor demokratisk Den norske kirke er i dag. Spørsmålet retter søkelyset både mot organisasjonsstruktur, valgordninger og medlemmenes involvering. Svaret blir til dels avhengig av hva man sammenligner med. En sammenligning mellom kirken og landets største landsomfattende frivillige organisasjoner (for eksempel idretten og humanitære organisasjoner) viser at kirken både har bred deltagelse og et fungerende demokrati. En sammenligning med det politiske demokrati viser lav valgdeltagelse. I tillegg skjer valget til kirkens regionale og nasjonale organer på en slik måte at det ikke uten videre er synlig for kirkens medlemmer at dette er en konsekvens av menighetsrådvalget. Valgalternativene trer heller ikke tydelig frem.

Arbeidsgruppen vil ta avstand fra påstander om at kirken i dag er udemokratisk i sin basis og oppbygging. Men arbeidsgruppen ser store muligheter for at kirken kan utvikle demokratiet. Arbeidsgruppen vil framheve betydningen av å respektere de som i dag har tatt styringsansvar i kirken ved å påta seg tillitsverv. At det foreligger et behov for å styrke demokratiet, må ikke forstås slik at de gjeldende demokratiske strukturene mangler legitimitet.

Arbeidsgruppen legger også til grunn at når kirkelige organer tilføres økt beslutningsmyndighet, innebærer dette i seg selv en styrking av det kirkelige demokrati. Økt ansvar bidrar til økt oppslutning og engasjement. Mer myndighet gjør at det blir mer interessant å være valgt medlem. Det ligger imidlertid utenfor arbeidsgruppens mandat å foreslå endringer i de kirkelige organers myndighet.

Den norske kirke skal ha styringsorganer med kirkelig og demokratisk representativitet og legitimitet.

3.2 Kirkelig legitimitet

3.2.1 Det allmenne prestedømme som teologisk premiss

Læren om det allmenne prestedømme ble formulert av Martin Luther og er et fundamentalt kirkelig premiss for at demokratiske ordninger har legitimitet i kirkestyret.

Alle som er døpte har fått de samme muligheter til innsikt i Guds ord og Guds vilje. De har de samme rettigheter og plikter i menighetens og kirkens liv. Tanken om det allmenne prestedømme begrunner den enkelte kristnes åndelige verdighet, men innebærer også at ansvaret for menighetens liv tilhører hele fellesskapet, og at hver enkelt kirkemedlem har del i dette ansvaret. I og med at alle døpte har del i det allmenne prestedømme, avvises tanken om at styringsansvaret er reservert for en særskilt prestestand.

Forankringen av den kirkelige styringsrett hos de døpte gir samtidig en avgrensning som begrunner behovet for egne kirkelige styringsorganer. Kirkestyret ivaretas på basis av medlemskap i kirken, ikke på basis av tilhørighet til et samfunn eller en nasjon – heller ikke der det borgerlige samfunn og kirkens medlemsmasse er tilnærmet identiske.

Den ordinerte tjeneste med ansvar for den offentlige forkynnelse av evangeliet og forvaltningen av sakramentene har i vår kirke fått del i kirkestyret ut fra denne tjenestens særskilte oppdrag og ordinasjonsforpliktelsen. Dette ansvar utøves gjennom rådene. Dette innebærer også et særlig ansvar for å ivareta de læremessige sidene i kirkestyret.

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 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” (KM 1984).

Dette gir det kirkelige demokrati dets kirkelige og teologiske legitimitet. Dessuten forteller det om den kirkelige representativitet som skal særprege sammensetningen av kirkelige styringsorganer.

3.2.2 Styringsorganenes forpliktelse på kirkens bekjennelse

Den norske kirkes bekjennelsesgrunnlag er regulert i Norske Lov 2-1. For de valgte organenes kirkelige legitimitet, er det vesentlig at organene i sitt arbeid er forpliktet på bekjennelsesgrunnlaget. Dette kommer i dag til uttrykk i kirkeloven § 28 som pålegger de kirkelige møter og råd at de ”skal utføre sitt arbeid i lojalitet mot den evangelisk-lutherske lære”. Arbeidsgruppen legger til grunn at denne bestemmelsen videreføres.

3.2.3 Kirkelig stemmerett og valgbarhet knyttes til dåp og medlemskap i Den norske kirke

Forutsetningen for kirkelig stemmerett og valgbarhet er at man er døpt og medlem i Den norske kirke, og har oppnådd fastsatt stemmerettsalder (i dag 18 år). Dette videreføres.

På denne basis har både Kirkerådets kirke/stat-utvalg og Kirkemøtet understreket at kirkestyret er alle kirkemedlemmers ansvar, og at ”[v]alordningane må uttrykkje at alle valde organ representerer og får mandatet sitt frå medlemene” (*Samme kirke – ny ordning* s.135).

3.2.4 Et kirkestyre med mandat fra soknets organer og/eller soknets medlemmer

Arbeidsgruppen har merket seg at det er to hovedsynspunkter på hvordan kirkelige organer i praksis gis denne nødvendige kirkelige legitimitet.

- Soknet skal være representert i regionale og sentrale organer ved at det er *soknets organ* (menighetsrådet/soknerådet) som skal være representert. Her vektlegges at det er soknet som fellesskap som deltar i valg av representanter til kirkelige styringsorganer på andre nivåer.
- Soknet representeres ved at *soknets medlemmer* velger sine representanter i kirkens organer på alle nivå – lokalt, regionalt og sentralt.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det finnes styringsmodeller som ivaretar begge anliggender.

3.2.5 Styringsorganer med kirkelig representativitet

Arbeidsgruppen legger til grunn at de kirkelige styringsorganer skal ha en *kirkelig representativitet*. Dette kommer til uttrykk i sammensetningen av de kirkelige styringsorganer. De kirkelige styringsorganer er sammensatt slik at de er uttrykk for den kompetanse som lekfolk, tilsatte, prester og biskoper *til sammen* representerer (Embete og råd). Hver for seg skal disse kategorier tilføre styringsorganene den kompetanse som gir organet dets nødvendige kirkelige legitimitet. Arbeidsgruppen legger her til grunn den etablerte forståelse av

forholdet mellom embete (den ordinerte tjeneste) og råd (valgte leke representanter) i Den norske kirkes styringsorganer (jf. NOU 2006: 2, s. 55-56, og vedtakene i Kirkemøtet om embete og råd i 1984, 1988 og 1989, de to siste på bakgrunn av utredningen "Embete og råd i Den norske kirke", 1988).

Hensynet til en styrket demokratisering av Den norske kirke innebærer imidlertid at arbeidsgruppen har vurdert om denne representativiteten kan forbedres, eventuelt ved at fordelingen mellom de ulike kategoriene endres.

3.2.6 Sammenhengen mellom de ulike beslutningsnivåer i kirken

Arbeidsgruppen er opptatt av at sammenhengen mellom de ulike beslutningsnivåene i kirken må ivaretas i styringsstrukturen. Dette anliggendet kan ivaretas på ulike måter, ved regler som regulerer kompetanseforholdet mellom organene, og ved elementer i valgordningen, slik som at organer på lokalt nivå velger medlemmer av eller til organer på regionalt eller nasjonalt nivå, eller har en form for gjennomgående representasjon til disse nivåer.

3.3 Demokratisk legitimitet

Det kirkelige valgsystemet må tilfredsstillende allmenne krav til demokratisk legitimitet slik vi kjenner det fra samfunnet for øvrig.

3.3.1 Lik mulighet til innflytelse i styringsstrukturen for alle stemmeberettigede

Alle stemmeberettigede medlemmer må ha like muligheter til å gjøre sin innflytelse gjeldende i styringsstrukturen.

3.3.2 Velgerne må ha reelle påvirkningsmuligheter på hvem som blir valgt

Valgsystemet må være utformet slik at det gir mulighet for å stille reelle valgalternativer, og at disse har like muligheter til å oppnå representasjon ved valget.

3.3.3 Representativ bredde

Valgsystemet må gjøre det mulig for et kirkelig mangfold å bli representert. Det gjelder det kirkelige meningsmangfold, men også det mangfold som representeres ved kjønn, alder, geografi og yrkesbakgrunn.

På dette punktet er det imidlertid nødvendig å presisere at intet demokrati og ingen valgordninger kan sikre at alle meninger, interesser eller sosiale grupperinger er representert, men det må være et ideal å legge til rette for at de kan bli det.

3.3.4 Informasjon

Det må finnes tilstrekkelig informasjon om hva valget gjelder, om kandidatene, om stemmerett og valgbarhet, om tid og sted for valget, slik at de stemmeberettigede er kjent med sine rettigheter og sine påvirkningsmuligheter, og har reell mulighet til å benytte dem.

3.3.5 Tilgjengelighet

Valgdeltagelse må være mulig ved at det foregår på tider og steder hvor alle har mulighet til å delta, enten ved forhåndsstemming eller stemmegivning på valgdagen(e). Valglokalene må ha universell utforming, eller nødvendig tilrettelegging for funksjonshemmede stemmeberettigede.

3.3.6 Medbestemmelse

Kirken er en arbeidsplass på like linje med andre arbeidsplasser i samfunnet og er underlagt de samme lover og regler. En velfungerende medbestemmelse i arbeidslivet er et kjennetegn på et godt fungerende demokrati. Det er derfor viktig for de kirkelige organers demokratiske legitimitet at medbestemmelse praktiseres etter de samme regler som gjelder ellers i samfunnet.

Sammensetningen av kirkelige organer – med valgte representanter både for den ordinerte tjeneste (presteembetet) og leke kirkelig tilsatte – kan komplisere praktiseringen av medbestemmelse. Denne representasjon er *ikke* begrunnet i regler om medbestemmelse som blant annet følger av relevant avtaleverk, men ut fra det kirkelige hensyn om at sammensetningen av kirkelige styringsorganer også skal omfatte de tilsattes kompetanse. Denne representasjonen fortrenger ikke og kommer ikke i stedet for medbestemmelse etter blant annet Hovedavtalen.

3.3.7 Åpenhet og offentlighet

For Den norske kirke som folkekirke er det viktig at kirkeforvaltningen hviler på prinsipper og fellesverdier som likhet, rettferdighet, åpenhet, offentlighet og kontroll. Kirken er i dag underlagt lover og bestemmelser som ivaretar dette, i første rekke offentlighetsloven og forvaltningsloven. Dette bidrar til å styrke kirkens demokratiske karakter og egenart. Arbeidsgruppen mener dette vil være viktig å videreføre.

3.3.8 Styringsorganene og deres administrasjon

Et velfungerende demokrati er avhengig av en godt fungerende administrasjon som forestår utredning og oppfølging av saker som behandles i de valgte organene. Samtidig må de valgte organene ha den nødvendige demokratiske kontrollen med administrasjonens arbeid.

4 Dagens ordning for kirkelige valg og vurdering av disse

4.1 Ordning for menighetsrådsvalg

4.1.1 Dagens ordning

Ordningen for menighetsrådsvalg ivaretar etter arbeidsgruppens oppfatning grunnleggende krav til demokratisk åpenhet:

- alle kirkens medlemmer over oppnådd stemmerettsalder har lik stemmerett og valgbarhet
- alle kirkens medlemmer har samme rett og mulighet til å organisere seg og fremme alternative lister ved valgene, og kreve forholdstallsvalg.

Samvirket mellom den ordinerte tjeneste og lekfolkets representanter er ivaretatt ved at soknepresten er medlem i menighetsrådet ex officio. Det er 4, 6, 8 eller 10 valgte, leke medlemmer av menighetsrådet, etter bestemmelse i menighetsmøtet.

Menighetsrådsvalget finner sted som urnevalg. Valget finner ordinært sted annen og/eller tredje søndag i oktober. Ved menighetsrådsvalgene i 2001 og 2005 har det vært anledning til forsøk med valg samtidig med stortingsvalget (jf. 4.1.4).

For å fremme alternative valglister må minst 10 stemmeberettigede kirkemedlemmer i soknet underskrive forslaget. Når det er flere kandidatlistene, gjennomføres valget som forholdstallsvalg.

Velgerne har ved flertallsvalg anledning til å kumulere, stryke, endre rekkefølge på og tilføye navn på valglisten. Ved forholdstallsvalg kan velgeren kumulere og stryke, samt føre opp navn fra andre valglister en gang.

En kandidatliste ved flertallsvalg skal minst inneholde så mange kandidater som det skal velges medlemmer og varamedlemmer til sammen.

Det er fastsatt i nominasjonsreglene at valglister bør ha minst 40 % representasjon av hvert kjønn blant de foreslåtte kandidatene, og minst 20 % representasjon av unge under 30 år.

Gjeldende ordning bygger på at både menighetsrådet og kirkelig fellesråd er soknets organer, med ulike oppgaver. Menighetsrådet velger sine medlemmer til fellesrådet. Dette gir en sammenheng mellom de to organene som representerer soknet. Arbeidsgruppen foreslår ikke endringer i gjeldende valgordning for kirkelige fellesråd (jf. 2.6).

4.1.2 Erfaringene med dagens ordning for menighetsrådvalg

Faktisk forekomst av valgalternativer og velgernes faktiske bruk av påvirkningsmulighetene

Adgangen til å stille alternative lister benyttes i liten grad. Ved menighetsrådvalget i 2005 var det forholdstallsvalg i 18 sokn. Antallet har ligget stabilt lavt, i underkant av 20 sokn, i nyere tid (kilde: Kirkerådet, sak KR 12/06).

Det ser ut til å være et økende problem å rekruttere tilstrekkelig mange kandidater til valglistene. I 2001 var det færre kandidater på listene enn det reglene krever i 6,9 % av soknene, mens dette var steget til 12,2 % i 2005. Det var fortsatt flere kandidater enn minimumskravet i over halvparten av soknene i 2005.

Tabell 4.1 Antall kandidater på listen i forhold til antall medlemmer som kreves. Prosent

	Færre	Like mange	Flere	Dobbelt så mange
Oslo	39,0	46,8	9,1	5,2
Borg	25,0	44,0	31,0	0,0
Hamar	3,8	17,5	68,1	10,6
Tunsberg	8,4	49,5	41,1	0,9
Agder og Telemark	13,0	50,7	35,5	0,7
Stavanger	23,0	46,0	31,0	0,0
Bjergvin	7,2	30,4	58,0	4,4
Møre	4,3	37,0	54,3	4,3
Nidaros	6,8	22,6	66,2	4,5
Sør-Hålogaland	8,8	30,0	60,0	1,3
Nord-Hålogaland	8,2	23,0	67,2	1,6
Gjennomsnitt	12,2	35,3	49,0	3,5

Kilde: Kirkerådet, sak KR 12/06

Statistikken viser at det er vanskeligst å finne tilstrekkelig mange kandidater i sentrale strøk på Østlandet (Oslo og Borg bispedømmer) og i Stavanger bispedømme. Det kan indikere at velgernes faktiske påvirkningsmuligheter er svakest i de største lokalsamfunnene. Dette er vanskelig å motvirke gjennom endringer i valgreglene. Arbeidsgruppen har i kapittel 6.2 og 6.6 foreslått tiltak for å bedre informasjonen om valgbarhet og nominasjon, og i kapittel 6.9 og 6.11 ytterligere tiltak som skal bidra til å styrke interessen for å stille til valg.

Adgangen til å rette listene (kumulering, stryking etc.) benyttes i svært stor grad av velgerne. I 2001 var 60 % av stemmesedlene rettet, mens 50 % av stemmesedlene

var rettet i 2005 (kilde: Kirkerådet, sak KR 12/06). Dette betyr at velgerne benytter de faktiske valgmulighetene de har til å påvirke hvem som velges inn i menighetsrådet.

Lav valgdeltakelse som utfordring

Det ser ikke ut til at valgmuligheter i form av alternative lister fører til vesentlig økt valgdeltakelse. Den faktoren som ser ut til å påvirke nivået på valgdeltakelsen mest, er hvor lite og oversiktlig lokalsamfunnet er, dernest om valget er gjort mer tilgjengelig ved å finne sted samme dag som offentlige valg (jfr. 4.1.4).

Arbeidsgruppen har i kapittel 6 foreslått tiltak som legger til rette for økt valgdeltakelse.

Kjønns- og ungdomsrepresentasjon

Kjønnsrepresentasjonen ligger for landet under ett innenfor målet om 40 % representasjon av hvert kjønn. Kvinneandelen for menighetsrådsmedlemmer var på 58 % etter valgene både i 2001 og 2005, og hadde i lang tid vært jevnt stigende. For varamedlemmer ligger kvinneandelen på 61,1 %. I 25 menigheter består rådet kun av kvinner og 7 menighetsråd består kun av menn (kilde: Kirkerådet, sak KR 12/06). For utviklingen fra 1970-tallet til i dag, se St.meld. 17 s. 77. Utfordringen på dette feltet kan i framtiden være å oppnå en mannsandel på 40 %.

I 2005 var 5,6 % av de som ble innvalgt som medlemmer under 30 år, mot 6,2 % ved valget i 2001. For varamedlemmene var prosenten 5,2 %, mot 5,7 % ved forrige valg. På menighetsnivå ligger ungdomsandelen lavere enn tilsvarende andel i kommunestyre, og lenger unna målet på 20 % enn i bispedømmeråd og Kirkemøte. Arbeidsgruppen foreslår i punktene 6.7 og 6.8 tiltak for å styrke ungdomsdeltakelsen i det kirkelige demokratiet.

4.1.3 Utviklingen i deltakelse ved menighetsrådsvalget

Deltakelsen ved menighetsrådsvalget lå fra 1985-1997 omkring 3 %. Forsøksvirksomhet i 2001 og 2005, samt et økt fokus på deltakelse ved menighetsrådsvalg har ført til en vesentlig relativ økning ved disse valgene. I 2001 økte valgdeltakelsen til 3,6 % (økning på 22 % i forhold til 1997), og i 2005 ytterligere til 4,2 % (økning fra 2001 på 20 %).

Det er til dels store variasjoner i valgdeltakelsen bispedømmene i mellom og mellom store og små sokn.

Variasjon i valgdeltakelse mellom bispedømmene

Tabell 4.2 Utvikling i valgdeltakelse ved menighetsrådsvalg – bispedømmevis 1993-2007

	1985	1989	1993	1997	2001	2005
Oslo	1,7	1,5	1,5	1,4	1,7	1,5
Borg	2,0	2,1	2,1	2,1	2,8	2,1
Hamar	3,7	3,7	4,2	4,1	5,2	9,1
Tunsberg	2,7	2,6	2,5	2,6	3,1	3,4
Agder/Telemark	4,0	4,0	3,9	4,0	4,4	4,1
Stavanger	3,1	3,3	2,9	3,9	4,0	4,1
Bjergvin	3,1	3,4	3,2	3,1	3,2	3,7*
Møre	3,4	4,0	3,4	3,6	4,9	6,4
Nidaros	2,8	3,0	2,8	2,9	3,6	4,9
Sør-Hålogaland	3,3	3,9	3,2	3,5	3,6	5,6
Nord-Hålogaland	4,7	4,6	3,9	5,1	5,4	6,3
Hele landet	2,9	3,1	2,9	3,0	3,6	4,2

Kilde: Kirkerådet, Årbok for Den norske kirke. Den norske kirkes medlemsregister ble etablert 1997. Før 1997 ble det brukt et visst skjønn for å regne ut tallet på stemmeberettigede (over 18 år og medlem i Dnk).

*Korrigert tall etter oppdagelse av betydelig feil i valgresultatet for Bergen by.

Av tabellen går det fram at de folkerike bispedømmene på Østlandet, Oslo og Borg, jevnt over har lavest valgdeltakelse, mens bispedømmene med lavest medlemstall, Møre, Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland, hadde høy valgdeltakelse i 2005. Desidert høyest valgdeltakelse i 2005 har Hamar bispedømme, hvor nesten 60 % av soknene gjennomførte valg samme dag som offentlige valg.

Kirkerådet har pekt på faktorer som kan bidra til å forklare variasjonene i valgdeltakelse i 2005. Gjennomsnittlig størrelse på soknet, og andelen sokn som hadde valg samtidig med stortingsvalget er de faktorene som gir størst utslag. I noen grad kan også andelen ett-soknskommuner og nivået på gjennomsnittlig gudstjenestedeltakelse spille inn, når valget ikke er lagt samtidig med politiske valg.

I de fleste bispedømmene nådde valgdeltakelsen sitt foreløpig høyeste nivå i 2005, noe som vesentlig kan tilskrives omfanget av forsøk med valg samtidig med stortingsvalget. Tre bispedømmer, Oslo, Agder og Borg, hadde høyest valgdeltakelse i 2001, da det ble stilt ekstra midler til disposisjon ved gjennomføringen av valget.

Variasjon i valgdeltakelse etter medlemstall i soknet

I bearbeidelsen av valgresultatene fra 2001 og 2005 har det kommet fram at det er store og systematiske variasjoner i valgdeltakelse i forhold til medlemstall i soknet.

I 2005 hadde 362 sokn (29 %) valgdeltakelse på over 10 %. Nesten alle disse soknene (97 %) hadde mindre enn 3000 stemmeberettigede medlemmer. Samme år hadde 291 sokn (23 %) valgdeltakelse på under 2 %. Tre fjerdedeler av disse soknene hadde mer enn 3000 stemmeberettigede medlemmer. Tendensen til at valgdeltakelsen økte med synkende soknestørrelse gjaldt enten menighetene hadde forsøk eller ikke (stortingsmeldingen s. 79-80, og tabell 7.2).

4.1.4 Forsøk og tiltak for å styrke oppslutningen om de kirkelige valg 2001 og 2005 (2007)

Siden tidlig på 1990-tallet har det vært stigende oppmerksomhet omkring den lave valgdeltakelsen ved kirkelige valg. Mulighet for forhåndsstemming og andre tiltak for å skape oppmerksomhet omkring valgene ble gjennomført, men det var begrensede ressurser til disposisjon for nyutvikling og satsing på informasjonstiltak.

I 2001 ble det stilt 9 mill. kroner til rådighet for særskilte tiltak for å øke valgoppslutningen. Midlene ble brukt til informasjonstiltak, bedre planlegging og gjennomføring av valg og til forsøk med sikte på økt valgoppslutning. Forsøkene ble utvidet i 2005. Et av forsøkene innebar et ekstra forsøksvalg i 2007. Stortingsmeldingen sammenfatter erfaringene fra disse forsøkene (s. 78–80).

I 2001 deltok totalt 193 sokn i ulike typer forsøk. Det utgjorde ca. 15 % av alle sokn. 101 sokn hadde forsøk med valg samme dag som stortingsvalget. I alt 95 sokn hadde forsøk med utsendelse av valgkort (43 av disse avholdt valg samme dag som stortingsvalget). 40 sokn fikk økonomisk støtte til informasjonstiltak. Valgdeltakelsen økte betydelig der man hadde valgdag samtidig med stortingsvalget, til om lag 8,5 %. Valgdeltakelsen i sammenlignbare menigheter uten forsøk var i underkant av 3 %. Effekten av valgkort isolert var liten (+ 0,7 %). Størst var økningen i valgdeltakelse der man både sendte ut valgkort og avholdt valget samme dag som stortingsvalget.

I 2005 deltok i alt 550 sokn (av 1267) i ulike forsøk ved menighetsrådsvalget. Det utgjør om lag 43 % av alle sokn. I tillegg kommer 131 sokn som deltok i forsøket med senket stemmerettsalder, uten at det ble avgitt stemmer av ungdom under 18 år. Inkluderes disse, hadde over halvparten av alle sokn forsøksordninger i 2005. Alle tiltakene har resultert i høyere gjennomsnittlig valgdeltakelse enn det har vært i sokn som ikke har deltatt i forsøk.

366 sokn (29 %) avviklet valg samtidig med stortingsvalget. Den gjennomsnittlige valgdeltakelsen var 9,54 % i denne gruppen.

32 sokn gjorde forsøk med valgkort i 2005. Disse menighetene hadde en gjennomsnittlig valgdeltakelse på 5,2 %.

Det ble gjennomført to nye forsøk i 2005, nemlig forsøk med senket stemmerettsalder til 15 år, og forsøk med valg av halve menighetsrådet annet hvert år.

220 sokn deltok i forsøk med senket stemmerettsalder til 15 år. Det ble avgitt stemmer av ungdom under 18 år i 89 menigheter. I disse 89 menighetene lå den gjennomsnittlige valgdeltakelsen på 4,3 %.

204 sokn hadde forsøk med valg på halve menighetsrådet annet hvert år. Dette forsøket skulle primært bidra til bedre kontinuitet i menighetsrådets arbeid, og gjøre det lettere å rekruttere kandidater til menighetsrådene. Gjennomsnittlig valgdeltakelse i disse menighetene var 3,95 % i 2005. Det ble avholdt nytt forsøksvalg i disse soknene i 2007. Rapporten fra dette valget er ikke utarbeidet enda.

Sokn som ikke deltok i forsøk hadde en gjennomsnittlig valgdeltakelse i 2005 på 2,4 %.

Valg samtidig med offentlige valg har ført til sterkest økning i valgdeltakelsen, men også menigheter som har prøvd utsendelse av valgkort, valg av halve menighetsrådet annet hvert år, og senket stemmerettsalder til 16 år, har høyere gjennomsnittlig valgdeltakelse enn sokn uten forsøk.

Siden 1953 har det vært mulig med forholdstallsvalg der det er flere lister ved menighetsrådsvalget. Det har forekommet i svært liten grad. Både i 2001 og 2005 var det færre enn 20 sokn som hadde flere lister og forholdstallsvalg. Forholdstallsvalg og flere lister ser ut til å innvirke noe, men ikke vesentlig på valgdeltakelsen. I 2005 lå gjennomsnittet i disse soknene på 4,6 %, altså litt over landsgjennomsnittet.

4.2 Ordning for valg av bispedømmeråd/Kirkemøte

4.2.1 Dagens ordning

Ved valg av bispedømmeråd velges en representant for prestene ved direkte valg av prestene i bispedømmet. Én lek kirkelig tilsatt velges ved direkte valg av de leke kirkelig tilsatte i bispedømmet. Biskopen sitter ex officio i rådet. Fire leke representanter velges av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet. Hvert menighetsrådsmedlem har stemmerett. Valgbarheten er videre enn stemmeretten. Alle leke kirkemedlemmer (som ikke er i prestepstilling eller lek kirkelig stilling i bispedømmet) med kirkelig stemmerett er valgbare til bispedømmerådet.

I tillegg velges i de tre nordligste bispedømmer en representant for henholdsvis nord-samisk, lulesamisk og sør-samisk kirkeliv. Disse velges ved indirekte valg av

utpekte elektorer (valgmenn). Til bispedømmerådet i Oslo velges det en representant fra døvemenighetene.

De fleste bispedømmerådene har 7 medlemmer, mens Oslo, Nidaros, Sør- og Nord-Hålogaland bispedømmeråd har 8 medlemmer. De leke medlemmene utgjør 57-62 % av bispedømmerådene (lek kirkelig tilsatt medlem ikke medregnet).

Kirkemøtet består av bispedømmerådene og av fem representanter valgt på fritt grunnlag. Totalt består Kirkemøtet av 86 representanter. De leke medlemmene utgjør 61 % av Kirkemøtet (leke kirkelig tilsatte medlemmer ikke medregnet).

Den ordinerte tjenestes samvirke med lekfolket er ivaretatt ved at biskopen sitter i bispedømmerådet ex officio, og at det er valgt en representant for prestene. I tillegg er de leke kirkelig tilsattes kompetanse og erfaring representert i rådet.

Reglene for nominasjon og valg av leke medlemmer, prester og leke kirkelig tilsatte følger samme hovedmønster, men med forskjeller ut fra det ulike antall representanter som velges fra hver gruppe, valg måte (direkte og indirekte valg) m.v.

Valgte medlemmer av bispedømmerådet kan ikke være medlem av bispedømmerådet mer enn to sammenhengende valgperioder.

Det er ikke anledning til å fremme alternative lister ved bispedømmerådsvalget. Det er heller ikke anledning til å fremme alternative kandidater forut for valget. Det er anledning til å stemme på andre kandidater enn de nominerte. Kumulering er ikke tillatt.

Nominasjon og valg av leke medlemmer foregår ved at det til en nominasjonskomité velges en representant for hvert prosti på et møte hvor hvert menighetsråd møter med ett medlem. Menighetsrådene kan sende inn forslag på kandidater. Nominasjonskomiteen setter opp en liste på 20 leke kandidater i prioritert rekkefølge. Menighetsrådsmedlemmene stemmer så, og de fire kandidatene med flest stemmer blir leke medlemmer av bispedømmerådet. Bispedømmerådsvalget finner sted i helt i begynnelsen av menighetsrådenes funksjonsperiode, innen 10. mai i første år av funksjonsperioden. Forslag på kandidater til bispedømmerådsvalget er ofte en av de første sakene for de nyvalgte menighetsrådene.

Nominasjonsreglene inneholder bestemmelser om at begge kjønn skal være representert, at det skal være kandidater fra forskjellige distrikter, og at listen skal inneholde yngre kandidater. Reglene for nominasjon av leke, prester og leke kirkelig tilsatte er litt ulikt utformet på dette punktet. Nominasjonsreglene for leke fastsetter at begge kjønn skal være representert med ikke mindre enn 40 %, at nominasjonskomiteen skal ta med kandidater fra forskjellige distrikter, og sørge for at listen inneholder kandidater som er under 30 år.

Nominasjonskomiteen utarbeider oversikt over kandidatene der disse blir nærmere presentert. Ved siden av opplysninger om navn, stilling, menighet og alder, tas det her med opplysninger om utdanning/yrke, verv i offisiell og kirkelig sammenheng og evt. andre opplysninger som vil være av betydning for de som skal avgi stemme, evt. kan kandidatene også presenteres med bilde. Det forutsettes at presentasjonen også omfatter hva kandidatene særlig vil arbeide for/ser som viktige satsingsområder.

Denne ordningen innebærer altså indirekte valg av de fire leke representantene og representantene for de samiske folkegrupper og døvemenighetene, men direkte valg av presterepresentant og representant for leke kirkelig tilsatte.

Representantene velges av velgere fra samme kategori. I og med at stemmerett (menighetsrådsmedlemmer) og valgbarhet (alle stemmeberettigede leke kirkemedlemmer) ikke følges ad, er det ikke gjennomgående representasjon fra menighetsråd til bispedømmeråd. I og med at bispedømmerådene utgjør det alt vesentlige av Kirkemøtet, er det gjennomgående representasjon fra bispedømmeråd til Kirkemøte.

4.2.2 Erfaringer med dagens ordning for valg av bispedømmeråd/ kirkemøte (leke medlemmer)

Faktisk forekomst av valgalternativer og velgernes faktiske bruk av påvirkningsmulighetene

Ved valget av leke medlemmer til bispedømmerådet foreligger det reelle valgalternativer bare ved at det nomineres fem ganger så mange kandidater som det skal velges representanter (2,5 ganger så mange som representanter og vararepresentanter til sammen). De stemmeberettigede stemmer på fire kandidater. Leveres listen uten at det er markert hvilke kandidater som ønskes valgt, tilfaller stemmen de fire øverste navn på listen. Adgangen til å føre opp andre navn enn de nominerte brukes i svært liten grad.

Valglisten er i prioritert rekkefølge. Det medfører at de fleste kandidatene som velges inn står på de fire første plassene på valglisten.

Tabell 4.3 Valgte medlemmers plassering på valglisten (2006)

<i>Oslo</i>	1	2	3	7
<i>Borg</i>	1	2	4	8
<i>Hamar</i>	1	2	4	5
<i>Tunsberg</i>	1	2	3	6
<i>Agder/Telemark</i>	1	2	3	4
<i>Stavanger</i>	1	2	3	14
<i>Bjergvin</i>	1	3	4	9
<i>Møre</i>	1	3	5	7
<i>Nidaros</i>	1	2	3	7
<i>Sør-Hålogaland*</i>	8	10	11	19
<i>Nord-Hålogaland</i>	1	2	3	10

Kilde: Kirkerådet

*Sør-Hålogaland hadde alfabetisk liste

I ett bispedømme ble de fire første kandidatene på valglisten innvalgt. I åtte bispedømmer var de tre første kandidatene blant de fire første på valglisten. I 10 av 11 bispedømmer ble den første på valglisten valgt inn. Sør-Hålogaland atskiller seg fra de øvrige ved at det her var alfabetisk liste og stemmeseddel hvor det måtte oppføres fire navn. Samlet sett sto 30 av 40 valgte representanter på de fire første plassene på listen (Sør-Hålogaland holdt utenfor), mens 10 av 40 ble valgt fra plasser lenger ned på listen. Det foreligger ingen oversikt over andel rettede lister ved bispedømmerådsvalget. Dette innebærer at i den nåværende ordning har nominasjonskomiteen svært stor innflytelse over hvem som blir valgt.

I hvilken grad og på hvilken måte kandidatene representerer ulike alternativer, framgår ikke av valglisten, men i noen grad av den utarbeidede oversikt som presenterer kandidatene.

Representativitet i Kirkemøtet (leke medlemmer)

Den sosiale representativiteten i Kirkemøtet er jevnt over rimelig godt ivaretatt.

Kvinneandelen i Kirkemøtet er totalt ca 49 %. Blant de leke medlemmene er kvinneandelen 55 %.

Andelen unge under 30 år i Kirkemøtet er totalt 14 %. Alle disse er leke medlemmer. Blant de leke medlemmene er andelen unge under 30 år på 27 %. Dette er høyere enn tilsvarende andel i Stortinget. Det er i dag valgte representanter under 30 år i alle bispedømmeråd. Ellers er aldersgruppen fra 30-39 år sterkt underrepresentert og aldersgruppen fra 50-59 år sterkt overrepresentert i Kirkemøtet. Aldersgruppen over 70 år er i dag ikke representert i Kirkemøtet.

Geografisk representativitet kan måles på flere måter. Ett mål på dette er at Kirkemøtets 75 valgte medlemmer kommer fra 56 ulike prostier. Et annet mål er fordelingen etter størrelsen på bostedssoknet.

Tabell 4.4 Fordeling etter soknestørrelse/bosted

(+) = overrepresentert, (-) = underrepresentert; (=) = forholdsmessig representert i forhold til andelen kirkemedlemmer

Soknestørrelse - medlemmer	KM-medl	Andel KM	Andel krk-medlemmer	Andel sokn
0-1000	4	9,1 % (+)	5,7 %	32,3 %
1001-2000	2	4,5 % (-)	9,4 %	20,1 %
2001-3000	7	15,9 % (+)	8,9 %	11,0 %
3001-5000	5	11,4 % (-)	18,7 %	14,5 %
5001-7000	7	15,9 % (-)	18,9 %	9,7 %
7001-10000	8	18,2 % (=)	19,5 %	6,3 %
10001-	11	25,0 % (+)	18,7 %	4,6 %
Totalt	44			

Kilde: Kirkerådet

Ser man på antall kirkemøtemedlemmer i forhold til andelen sokn i hver kategori, er de minste soknene sterkt underrepresentert. Men ser man antall kirkemøtemedlemmer i forhold til andelen kirkemedlemmer i hver kategori, er graden av over- og underrepresentasjon langt mindre.

Når det gjelder yrkesfordeling blant Kirkemøtets 44 leke medlemmer, arbeider 20 i offentlig sektor, 10 i privat sektor, 10 er studenter/skoleelever, 2 pensjonister og 2 ikke kategorisert.

Når det gjelder *meningsrepresentativitet* er det vanskelig å finne gode mål, bl.a. fordi det ikke finnes noe parti- eller gruppesystem. En indikator kan være at det stilte tre kandidater med ulik kirkelig og teologisk profil til valg på leder av Kirkerådet i 2006. I den avgjørende valgomgangen (med to kandidater igjen) fikk den som ble valgt 48 stemmer, mens motkandidaten fikk 38 stemmer. En annen indikator kan være avstemningsresultatet i saken om *Tilsetjing og vigsling i Den norske kyrkja av homofile i partnerskap* (sak KM 7/07). Her vedtok Kirkemøtet med 50 av 84 stemmer at det var to ulike syn på spørsmålet i kirken, og at det var opp til tilsettingsorganene å avgjøre hvilken praksis de ville legge seg på i spørsmålet, mens 34 stemte i mot å åpne for endring av praksis. Begge indikatorer viser at ulike kirkelige og teologiske syn er representert i Kirkemøtet.

5 Valgordninger

5.1 Valg av menighetsråd

Arbeidsgruppen foreslår ikke endringer i valgordningen ved menighetsrådsvalg, men foreslår endringer i valgreglene som følge av forslagene om tiltak for å styrke oppslutningen om valgene og andre tiltak for å bedre tilretteleggingen omkring valgene og styrke interessen for å stille til valg (se kapittel 6).

I stortingsmeldingen tar departementet som utgangspunkt at kirken allerede i dag har en styringsstruktur som er forholdsvis demokratisk. Departementet vektlegger at en videre prosess i retning av selvstendigjøring av Den norske kirke bør bygge videre på den etablerte tradisjonen, og at skrittvis endringer skal sikre at videre selvstendigjøring av kirken skjer på en måte som kan bevare medlemmenes tilhørighet og en hensiktsmessig makt- og myndighetsbalanse i kirken (St.meld. 17 s. 86 og 88).

Departementet framhever den lave valgdeltakelsen ved menighetsrådsvalget som en påtrengende utfordring for utvikling av demokratiet i kirken (St.meld. 17 s. 88).

Arbeidsgruppen mener bedre informasjon om valget og bedret tilgjengelighet, ved at valget legges til samme tid og i umiddelbar nærhet av stedet for de offentlige valg, vil være de viktigste tiltakene for å møte denne utfordringen.

Arbeidsgruppen mener det også er en utfordring å motivere flere til å stille til valg, slik at det blir tilstrekkelig antall kandidater på alle valglistene, og at velgerne dermed får reelle påvirkningsmuligheter i alle sokn.

Endringer i valgordningen ved menighetsrådsvalg vil etter arbeidsgruppens vurdering ha mindre betydning for å løse disse utfordringene, enn andre tiltak som er foreslått i kapittel 6. Arbeidsgruppen ser, i likhet med departementet, betydningen av å gå skrittvis fram ved endringer, slik at medlemmenes tilhørighet til kirken bevares. På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen ingen endringer i valgordningen for menighetsrådsvalg.

Arbeidsgruppen har registrert at enkelte har ment at myndighetsfordelingen mellom menighetsrådene og de kirkelige fellesrådene som ble innført ved kirkeloven i 1996, kan ha ført til at interessen for å sitte i menighetsråd har blitt svekket. Slike forhold kan også ha påvirket oppslutningen om menighetsrådsvalget negativt. Det ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere endringer i myndighetsfordelingen mellom de kirkelige organene, men arbeidsgruppen vil påpeke at forholdet mellom menighetsråd og fellesråd, herunder valgordningen for fellesråd, bør vurderes i det videre arbeidet med å utvikle kirkeordningen. Det

pågår flere forsøk som berører myndighetsfordelingen på lokalt nivå i kirken, jf. stortingsmeldingen kapittel 10, særlig s. 116 flg.

5.2 Valg av Kirkemøte og bispedømmeråd

Arbeidsgruppen foreslår at Kirkemøtet består av biskopene og et antall representanter som velges med bispedømmene som valgkretser. De medlemmene som er valgt fra et bispedømme, utgjør sammen med biskopen bispedømmerådet.

Dette medfører en annen sammensetning av Kirkemøtet og bispedømmerådene enn det som i dag følger av bestemmelsene i kirkeloven §§ 23 og 24. Det vil dermed være behov for en hjemmel til å fravike disse bestemmelsene, eventuelt må bestemmelsene endres. Dessuten vil det være behov for endringer i reglene for valg til bispedømmeråd, som Kirkemøtet har fastsatt med hjemmel i kirkeloven § 23.

Med dette blir valget til bispedømmeråd og Kirkemøte heretter valg av Kirkemøte, med bispedømmet som valgkrets. Bispedømmerådet utgjøres av kirkemøtemedlemmene fra hvert bispedømme. Arbeidsgruppen mener dette vil synliggjøre valgets betydning. Det er enklere å skape oppmerksomhet omkring et valg som handler om styringen av kirken som helhet.

5.2.1 Øke antall leke medlemmer i Kirkemøtet (og bispedømmerådet)

Arbeidsgruppen foreslår å øke antall leke medlemmer i Kirkemøtet i forhold til antall representanter for den ordinerte tjeneste og de leke kirkelig tilsatte. Dette vil styrke den demokratiske legitimiteten i Kirkemøtet. Det foreslås en forsiktig differensiering etter antall kirkemedlemmer i bispedømmene.

Et viktig grep for å styrke demokratiet i kirken og sikre mangfold i Kirkemøtet og bispedømmerådene, er å øke antall leke medlemmer i organene. Det innebærer også en økning av andelen leke medlemmer i forhold til andelen representanter for den ordinerte tjeneste og de leke kirkelig tilsatte. Et økt antall leke medlemmer bidrar til større bredde og bedre representativitet. Det gjør det lettere å oppnå representasjon for et mangfold av ulike interesser og alternativer, og å ivareta geografisk fordeling, kjønns- og aldersfordeling.

Allerede i dag er de leke medlemmene i flertall i bispedømmerådene. Arbeidsgruppen mener det entydig vil styrke de kirkelige rådsorganenes demokratiske legitimitet og kirkelige representativitet å styrke dette flertallet ved en økning av antall leke medlemmer. Hensynet til effektivitet i rådernes arbeid

tilsier at organene ikke må bli for store, og setter visse grenser for hvor stor økning av antall medlemmer i bispedømmeråd og Kirkemøte som vil være hensiktsmessig.

Arbeidsgruppen anser en økning fra 4 til fra 7 til 9 leke medlemmer fra hvert bispedømme som en tilstrekkelig stor økning til at representativiteten bedres vesentlig, samtidig som rådsorganene ikke blir uhåndterlig store. Kirkemøtet vil få 125 medlemmer (dette forutsetter at en fjerner valget av 5 representanter på fritt grunnlag, se nedenfor), mens bispedømmerådene vil få 10–13 medlemmer. Med dette vil andelen leke medlemmer i Kirkemøtet og bispedømmerådene øke fra ca. 60 % til om lag 75 %.

Arbeidsgruppen foreslår en forsiktig differensiering mellom bispedømmene, basert på antall kirkemedlemmer. Dette vil bidra til en viss utjevning av stemmenes betydning. Bispedømmer med inntil 300.000 medlemmer skal ha 7 leke medlemmer, bispedømmer med fra 300.000–450.000 medlemmer skal ha 8 leke medlemmer, og bispedømmer med over 450.000 medlemmer skal ha 9 leke medlemmer. Å øke antall leke medlemmer bidrar til større bredde og bedre representativitet i Kirkemøtet og bispedømmerådene, og gjør det lettere for et mangfold av ulike interesser og alternativer å oppnå representasjon, og ivareta geografisk fordeling, kjønns- og aldersfordeling.

Etter dette forslaget vil fordelingen på de ulike bispedømmene bli slik det framgår av tabell 5.1.

Tabell 5.1 Bispedømmevis fordeling av antall leke medlemmer av Kirkemøtet

Bispedømme	Medlemstall (1.1.2008)	Antall leke medlemmer
Borg	501.550	9
Bjergvin	491.520	9
Oslo	478.524	9
Tunsberg	387.659	8
Nidaros	362.641	8
Agder og Telemark	347.474	8
Stavanger	340.208	8
Hamar	331.455	8
Møre	221.386	7
Sør-Hålogaland	210.736	7
Nord-Hålogaland	200.694	7

Kilde, medlemstall: Kirkerådet, Den norske kirkes medlemsregister

Arbeidsgruppen foreslår ingen endringer i den ordinerte tjenestes representasjon i bispedømmeråd og Kirkemøte.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at den ordinerte tjenestes plass i Kirkemøte og bispedømmeråd er godt ivaretatt gjennom biskopen og en valgt representant for prestene i bispedømmet og foreslår ingen forandring på dette punkt

Arbeidsgruppen foreslår ingen endring i representasjonen av leke kirkelig tilsatte i bispedømmeråd og Kirkemøte.

Arbeidsgruppen har lagt vekt på at sammensetning av de kirkelige organer ikke er begrunnet i hensynet til det antall personer som står bak hver kategori som er representert, men at kategorien i seg selv skal være representert.

Arbeidsgruppen har vurdert om hensynet til bredden av tilsattes faglige kompetanse burde tilsi en økning ut over én representant slik ordningen er i dag og også vurdert dette i et likestillingsperspektiv. Likeledes har arbeidsgruppen vurdert om antall leke kirkelig tilsatte i forhold til prester (i dag er forholdet 4:1), burde tilsi en økning av leke kirkelig tilsatte.

Arbeidsgruppen har blitt stående ved ikke å foreslå noen endringer i nåværende ordning, men viser til omtalen om medbestemmelse (punkt 3.3.6)

Arbeidsgruppen har likeledes vurdert om tilsatte burde gis møte- og talerett i menighetsråd og kirkelig fellesråd – og viser her til begrunnelsen for de tilsattes deltagelse i organene på sentralt og regionalt nivå. Arbeidsgruppen er kommet til at dagens ordning bør fortsette og viser til avtaleverket om medbestemmelse og at menighetsrådet bør invitere tilsatte i saker som angår deres arbeidsområde.

Arbeidsgruppen har merket seg de ulike ordninger som gjelder innenfor kirken på fellesrådsområdet og i statlig sektor. På fellesrådsområdet fungerer kirkelig fellesråd som politisk organ og strategiorgan, mens arbeidsgiveroppgaver og tilsettingsmyndighet er lagt til det partssammensatte administrasjonsutvalget, jf. kirkeloven § 35. På statlig sektor har bispedømmerådet begge funksjoner. Arbeidsgruppen mener at en lignende ordning kan vurderes på bispedømmeplan, dvs. at arbeidsgiveroppgaver og tilsettingssaker behandles av et partssammensatt utvalg.

Arbeidsgruppen foreslår ingen endring i representasjonen fra samisk kirkeliv.

Den særskilte representasjonen bidrar til å ivareta urfolksperspektivet i Kirkemøtet og i bispedømmerådene. Dette innebærer at tre bispedømmer fortsatt vil ha et ekstra medlem i Kirkemøtet (Nidaros, Sør-Hålogaland og Nord-Hålogaland).

Arbeidsgruppen foreslår ingen endring i representasjonen fra døvemenighetene.

En videreføring av ordningen med særskilt representasjon fra døvemenighetene innebærer at Oslo bispedømme fortsatt vil ha et ekstra lekt medlem i Kirkemøtet.

Arbeidsgruppen foreslår at ordningen med å velge 5 medlemmer av Kirkemøtet på fritt grunnlag opphører. Kirkemøtets representanter fra hvert bispedømme utgjør bispedømmerådet.

Ordningen samsvarer ikke med de prinsipper for styrking av demokratiet som arbeidsgruppen legger til grunn, idet Kirkemøtet her supplerer seg selv. På denne bakgrunn bør ordningen opphøre. Når Kirkemøtet utvides fra 48 til 92 leke representanter, bør det gi tilstrekkelig tilfang av lederkandidater til Kirkerådet.

Som konsekvens av denne nyordningen vil Kirkemøtet helt og holdent bestå av medlemmer som også er medlem i et bispedømmeråd, inklusive Kirkerådets leder.

5.2.2 Etablering av reelle valgalternativer. Innføring av preferansevalg.

Arbeidsgruppen foreslår at det innføres ordninger for valg til Kirkemøtet/bispedømmerådene som sikrer at velgerne kan få klare alternativer.

I Den norske kirke finnes et mangfold av interesser, meninger, geografisk tilhørighet og alderstilhørighet. Det er viktig at alle har muligheter til representasjon på Kirkemøtet. Valgordningen må gjøre det mulig for kandidater/grupperinger å fremtre på en slik måte at kirkemedlemmene kan identifisere ulike alternativer og stemme deretter. Dagens ordning tillater ikke andre enn nominasjonskomiteen å fremme kandidater og gir nominasjonskomiteen uforholdsmessig stor makt. Dette er en ordning som ikke bør fortsette.

Mens valget på leke medlemmer av bispedømmerådet fant sted på bispedømmemøtet (1984–1996), var det anledning til å fremme benkeforslag. Da valget gikk over til å bli et postvalg ved menighetsrådsmedlemmene bortfalt denne muligheten. Den ble erstattet av en mulighet til å føre opp andre navn enn de nominerte på stemmeseddelen, noe som ikke har medført en reell mulighet til å fremme alternative kandidaters kandidatur. Dermed er nominasjonskomiteens makt styrket på bekostning av de velgendes påvirkningsmuligheter ved den siste omleggingen av valgordningen for bispedømmeråd.

Ulike muligheter for å tilveiebringe alternativer ved valgene

Arbeidsgruppen har drøftet ulike modeller for å sikre at de stemmeberettigede får alternativer å velge mellom.

For det første har arbeidsgruppen drøftet en videreutvikling av den nåværende ordning, ved at det etter en åpen nominasjonsprosess settes opp en alfabetisk liste. Arbeidsgruppen mener at et slikt system ikke vil fungere godt fordi en risikerer at selv store mindretall ikke oppnår representasjon.

For det andre har arbeidsgruppen vurdert den ordning som brukes ved de politiske valg i Norge ved at grupperinger (partier) stiller lister som det velges mellom. Dette sikrer representasjon fra ulike grupperinger og vil i en viss utstrekning kunne avspeile mangfoldet, men forutsetter at det finnes organiserte grupper eller partier. Når arbeidsgruppen likevel ikke foretrekker denne muligheten, er det av flere grunner:

- a) Det tvinger frem en organisering i kirkepolitiske grupperinger. Disse finnes ikke i organisert form i dag.
- b) Arbeidsgruppen er usikker på om det er et utbredt ønske om fast organiserte kirkepolitiske grupperinger. Det kan medføre en sementering av motsetninger og grupperinger som over tid kanskje ikke er ønsket av noen.
- c) I alle fall vil det være vanskelig å få organisert slike grupper før valget i 2009.
- d) Til tross for utvidelsen av antallet leke på Kirkemøtet, er det fremdeles få. Arbeidsgruppen er usikker på om et listevalg vil muliggjøre en rettfærdig representasjon.

På bakgrunn av disse overveielser er arbeidsgruppen kommet til at innføring av listevalg ikke er ønskelig.

En tredje modell er en tillempning av ordningen som brukes ved parlamentsvalg i Irland, Malta og Australia, og ved institusjoner som Universitetet i Oslo, og omtales som *Single Transferable Vote* (STV) – heretter kalt preferansevalg. Dette innebærer at valget begynner med en liste av nominerte kandidater. Disse kan være uavhengige eller tilhøre en gruppering. Det er full anledning for andre grupperinger å stille supplerende kandidater. Disse innarbeides i den alfabetisk ordnede listen. Når det skal velges et antall medlemmer til Kirkemøtet, kan velgeren nøye seg med å markere minst en kandidat med et ett-tall, og eventuelt sine andre kandidater med nummer opp til det antall medlemmer som skal velges fra det aktuelle bispedømme. Stemmesedler uten en eneste markering blir forkastet. Det er et preferansevalg hvor velgeren kan synliggjøre sine primære og andre alternativer. For velgeren er dette et enkelt system. Det blir et valg mellom kandidater som alle må være presentert med sine oppfatninger og sin tilhørighet. Preferansevalg sikrer også at mindretall kan oppnå representasjon (se nærmere nedenfor). Den skisserte ordning for nominasjon og preferansevalg kan benyttes både ved direkte og indirekte valg og ved kombinasjon av disse.

Arbeidsgruppen foreslår at det lages en valgliste satt opp i alfabetisk rekkefølge, slik at alle er likeverdige kandidater. Listen forberedes av en nominasjonskomité. I tillegg kan et antall stemmeberettigede stille kandidater som skal føres opp på den endelige valglisten.

Nominasjonskomiteen kan som i dagens ordning være sammensatt av en representant for menighetsrådene i hvert enkelt prosti. Komiteen innhenter forslag til kandidater fra menighetsråd og andre som ønsker sine kandidater stilt til valg. Den nominerer dobbelt så mange kandidater som det antall som skal velges (representanter og vararepresentanter), altså fire ganger så mange kandidater som det antall som det enkelte bispedømmeråds faste leke medlemmer.

Etter at nominasjonskomiteen har oppstilt sin liste, offentliggjøres listen. Det gis mulighet for et fastsatt antall stemmeberettigede å stille alternative kandidater. Antallet må fastsettes slik at terskelen for å stille alternative kandidater ikke blir for høy, og at det framstår som en reell mulighet for stemmeberettigede og grupperinger å stille kandidater. Om dette må det gis nærmere regler.

Alle kandidatene, både nominasjonskomiteens kandidater og kandidatene som stilles i tillegg, føres opp på samme stemmeseddel i alfabetisk rekkefølge. Av valgmateriellet (og eventuelt på stemmeseddelen) må det framgå hva kandidatene står for og hvilken gruppering de eventuelt representerer. Denne informasjonen må være tilgjengelig for velgerne ved stemmegivningen. Gruppebetegnelser på dem som stiller kandidater er tillatt.

Arbeidsgruppen foreslår at valget gjennomføres som preferansevalg. Velgerne rangerer kandidatene i nummerorden. Stemmesedler uten angivelse av preferanse forkastes. Minst en kandidat må være rangert for at stemmen godkjennes.

Arbeidsgruppen vurderer preferansevalg som den best egnede valg måten ved valg til Kirkemøtet. Ved preferansevalg stemmer velgerne på individuelle kandidater, ikke på partilister. Stemmesedlene inneholder navnene på de enkelte kandidatene, og velgerne rangerer så disse.

”Den enkelte velger rangerer kandidatene i den rekkefølgen han ønsker at de skal velges. Både velgerens første-, andre og tredjepreferanse kan spille en rolle i den endelige mandatfordelingen. Preferansene forblir personlige: dvs. stemmer blir ikke gitt eller overført til et parti, men til en individuell kandidat. Det innebærer at uavhengige kandidater kan stille til valg og ha en reell sjanse til å bli valgt. Opptellingen er komplisert, overføringen av stemmer skjer på to måter; 1) overflødige stemmer, stemmer som kandidater som når kvoten ikke trenger for å bli valgt, overføres til andrepreferansen på den aktuelle stemmeseddelen, 2) den svakeste kandidaten elimineres og hans/hennes stemmesedler overføres på samme måte. Om

nødvendig blir disse etappene utført helt til alle ledige mandater er besatt” (NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte* s. 40–41).

Med dette valgsystemet blir det mulig å stille enkeltkandidater som representanter for et alternativ, det er ikke nødvendig med en hel valgliste. Samtidig er det ikke noe i veien for at en gruppering kan stille flere kandidater.

Preferansevalg medfører at hver stemmeseddel i opptellingen bare kan inngå i grunnlaget for valg av én representant. Dette til forskjell fra dagens valgsystem hvor alle de fire navn det stemmes på kan få stemmer fra en og samme stemmeseddel. Dette medfører at stemmer fra flere stemmeberettigede får betydning.

Tabell 5.2 Opptelling og kandidatføring: Valgkrets med 3 mandater (Preferansevalg, Single Transferable Vote)

Gyldige stemmer 33 404					
Mandater: 3					
Valgkvote 8352 (fordi $33404 / (3+1) = 8351$, som tillegges 1)					
Tallene er hentet fra Gallagher m.fl. 2005 s. 595, og kandidatene er gitt norske navn.					
	1. Stemmer		2. opptellingsrunde: Hansens stemmer overføres		3. opptellingsrunde: Olsens overflødig stemmer
Ole Jensen	7057	+1292	8349	+130	8479
Hans Olsen	7431	+1087	8518	-166	8352
Kari Svendsen	7777	+566	8343	+12	8355
Sverre Hansen	3796	-3796			
Trine Ringheim	7343	+564	7907	+24	7931
Ikke-overførbare		+287	287	+0	287
Totalt	33404		33404		33404

1. Førstestemmene telles uten at noen av kandidatene når valgkvoten på 8352 stemmer.
2. Kandidaten med færrest førstestemmer (Hansen) elimineres.
3. Stemmesedler med Hansen som førstevalg telles på nytt, og andrevalgene registreres. Legg merke til at 287 velgere ikke hadde stemte på andre kandidater enn Hansen (kun ett førstevalg og disse kan dermed ikke overføres).
4. Den andre opptellingsrunden resulterer i at Olsen når kvoten, men får 166 stemmer mer enn han trenger for å bli valgt (utover valgkvoten).
5. Dette stemmeoverskuddet skal overføres (166) til de gjenstående kandidatene, og hentes fra de stemmene Olsen sist fikk overført (1087 stemmer)
6. Det nøyaktige antallet stemmer som skal overføres til de gjenstående kandidatene finnes ved å telle tredjevalgene på de 1087 stemmestemmesedlene. Her antas det at av de 1087 stemmene Olsen fikk overført fra Hansen så hadde 783 Jensen som tredjevalg, 145 Ringheim, mens 72 hadde plassert Svendsen på tredje plass. Videre antas det at 87 av stemmesedlene ikke hadde flere enn to preferanser, noe som gjør at disse lukes ut.
7. Jensens andel av de 166 overskuddsstemmene beregnes (vektes) deretter slik:
 $(166/1000) * 783 = 130$ stemmer. Tilsvarende beregninger foretas for de to andre gjenstående kandidatene: Ringheim = $(166/1000) * 145 = 24$, og Svendsen = $(166/1000) * 72 = 12$.

Det bidrar også til bredere representativitet blant de som blir valgt. Sannsynligheten er større for at flere ulike alternativer blir representert med preferansevalg enn med dagens personvalgordning.

Arbeidsgruppen foreslår at presentasjonen av kandidatene forbedres, slik at den bidrar til å tydeliggjøre for velgerne hvilke alternativer de har å velge mellom ved valget.

Presentasjon av kandidatene vil uansett metode for å skape alternativer ved valget, være en kritisk faktor. Presentasjonen av kandidatene må inneholde opplysninger om deres standpunkter i viktige saker, slik at det tydeliggjøres for velgeren hvilke alternativer kandidatene representerer.

5.2.3 Økt bruk av direkte valg

Arbeidsgruppen foreslår at det prøves ut to ulike ordninger ved valget til Kirkemøtet i 2009 og 2011, som begge innebærer økt bruk av direkte valg. Den ene ordningen innebærer direkte valg av alle leke medlemmer. Den andre ordningen innebærer en kombinasjon av direkte og indirekte valg av de leke medlemmene.

Ordning 1: Direkte valg av leke medlemmer. Sju/åtte/ni medlemmer velges på den felles kirkelige valgdag, samtidig med menighetsrådsvalget.

Ordning 2: Direkte valg av et flertall av Kirkemøtets/bispedømmerådenes leke medlemmer. Fire/fem/seks medlemmer velges på den felles kirkelige valgdag, samtidig

med menighetsrådsvalget. Tre medlemmer velges av menighetsrådene. Hvert råd avgir en samlet stemme. Det er ulike lister ved de to valgene.

Leke medlemmer i bispedømmeråd/Kirkemøte velges i gjeldende ordning i et valg der de leke menighetsrådsmedlemmene i det enkelte bispedømme har en stemme hver. Et slikt system kan karakteriseres som en form for indirekte valg, fordi kirkemedlemmene ikke velger kirkemøtemedlemmene direkte, men indirekte ved å velge menighetsrådsmedlemmer. Varianter av et slikt valgsystem er vanlig i de fleste protestantiske kirker med en demokratisk struktur. I nordisk sammenheng gjelder dette for eksempel Den evangelisk-lutherske kirke i Finland.

Alternativet til et indirekte valgsystem er et direkte valgsystem der kirkemedlemmene velger de leke kirkemøtemedlemmene direkte i egne valg. *Svenska kyrkan* har denne ordningen. Der er det direkte valg til organer på tre til fire nivåer, inkludert *Kyrkomötet*.

En ordning med direkte valg til Kirkemøtet vil ligge nær den ordning man har ved politiske valg, der medlemmene av Stortinget velges direkte av de stemmeberettigede. En ordning med indirekte valg ligger nærmere det som er vanlig i frivillige organisasjoner, herunder i idrettsbevegelsen, fagbevegelsen og i de politiske partiene.

Spørsmålet om direkte eller indirekte valg til bispedømmeråd og Kirkemøte ble drøftet av Kirkerådets kirke/stat-utvalg (Bakkevig-utvalget), av Gjønnnes-utvalget (NOU 2006: 2) og var også et tema i høringen etter Gjønnnes-utvalgets innstilling (se ovenfor i punktene 2.4.1 og 2.4.2) I sitt høringssvar til Gjønnnes-utvalgets innstilling uttalte Kirkemøtet at man ønsket en utredning av og forsøk med en kombinasjon av direkte og indirekte valg (KM 8/06). I et oppfølgende vedtak uttrykte Kirkerådet som et foreløpig synspunkt at man anså det mest tjenlig med en prøveordning som kombinerer indirekte valg til bispedømmerådet med direkte valg på supplerende delegater til Kirkemøtet fra hvert bispedømme (KR 22/08).

Som argument for en ordning med direkte valg kan det gjøres gjeldende at en slik ordning styrker det enkelte kirkemedlems medansvar og medinnflytelse for kirkens øverste organer. En slik ordning vil kunne føre til større engasjement og oppslutning i forhold til de kirkelige valg. En slik ordning vil derfor kunne sies å bedre den demokratiske legitimiteten til de kirkelige organer på regionalt og nasjonalt nivå.

Som argument for en ordning med indirekte valg kan det gjøres gjeldende at en slik ordning søker å ivareta tanken om at det er soknene som er grunnenheten i kirken, og at de enkelte kirkemedlemmer er medlemmer i nasjonalkirken gjennom å høre til i soknet. En slik ordning søker også å ivareta sammenhengen mellom de ulike nivåene i kirkeorganisasjonen, der de regionale og sentrale organer har sin forankring i lokalmenighetene. Det kan hevdes at soknenes interesser vil være mer

tydelig representert i bispedømmeråd og Kirkemøte gjennom en indirekte valgordning.

En ordning med indirekte valg der hvert sokn har én stemme (eller like mange stemmer) betyr at alle sokn får den samme innflytelse i valget, uansett størrelse. Ved en ordning med direkte valg med bispedømmet som valgkrets vil det kunne avgis langt flere stemmer i sokn med mange medlemmer enn i sokn med færre medlemmer. Direkte valg innebærer derfor at store sokn får større innflytelse enn små sokn. Overgang fra en indirekte til en direkte valgordning vil derfor innebære en viss omfordeling av innflytelse fra små til store sokn. En kombinasjon av indirekte og direkte valg vil begrense virkningen av en slik omfordeling.

En ordning med direkte valg vil kunne skape større interesse for valgene ved at mange kan oppleve valget som mer avgjørende for aktuelle stridsspørsmål i kirken. Samtidig gjør man seg mer sårbar i forhold til aksjoner med utgangspunkt i enkeltspørsmål. Ved en fortsatt lav valgdeltakelse kan mobilisering av enkeltgrupper gi uforholdsmessig store utslag. En ordning med direkte valg kan skape større interesse for avgjørelsesprosessene i kirken, men kan også bidra til større grad av polarisering og konflikt. Indirekte valg kan oppfattes mer konsensusorientert, men det kan også bidra til å usynliggjøre de reelle avgjørelsesprosesser og maktforhold.

Et spørsmål som kan stilles til en ordning med direkte valg er om det forutsetter et system med kirkepolitiske partier eller grupperinger. Et slikt system er etter arbeidsgruppens mening ikke ønskelig. I stedet for et system med alternative lister foreslås det i stedet et system med preferansevalg, der man må velge mellom personer på en felles liste.

I den grad man beholder innslag av indirekte valg i valgordningen, bør man endre måten denne del av valget foregår på. Arbeidsgruppen foreslår at de medlemmer som velges av menighetsrådene velges gjennom at rådet avgir en samlet stemme, ikke ved at de enkelte menighetsrådsmedlemmene avgir hver sin stemme – slik ordningen nå er. For ytterligere å understreke at de som velges på denne måten representerer menighetsrådene, kunne man vurdere en ordning med gjennomgående representasjon, dvs. at bare menighetsrådsmedlemmer er valgbare i denne del av valget. Når man ikke foreslår dette, er det fordi det vil innsnevre utvalget av valgbare kandidater på en uheldig måte ved at det å sitte i kirkelige råd på tre nivåer vil fremstå som en uforholdsmessig stor arbeidsmessig belastning.

Arbeidsgruppen mener at alle medlemmene i Kirkemøtet også skal sitte i bispedømmeråd, uavhengig av på hvilken måte de er valgt. En slik ordning bidrar til å sikre sammenhengen mellom det regionale og nasjonale nivået i kirken.

Arbeidsgruppen foreslår at det gjøres forsøk med økt bruk av direkte valg ved valget i 2009 og 2011, og foreslår at dette gjøres ved at to modeller prøves ut, en

modell med rent direkte valg og en ordning med en kombinasjon av direkte og indirekte valg. I den første ordningen velges sju, åtte eller ni medlemmer fra de enkelte bispedømmer på den felles kirkelige valgdag, samtidig med menighetsrådsvalget. I den andre ordningen velges fire, fem eller seks medlemmer fra de enkelte bispedømmer, samtidig med menighetsrådsvalget, mens tre medlemmer velges av menighetsrådene.

Utprøving av rent direkte valg (ordning 1), vil være i tråd med anbefalingen fra Kirkerådets kirke/stat-utvalgs flertall. Kombinasjon av direkte og indirekte valg (ordning 2) er i tråd med Kirkemøtets og Kirkerådets anbefalinger.

Begge ordningene prøves ut ved valget i 2009 og 2011 i et antall bispedømmer som gjør evaluering av erfaringene med begge ordninger mulig. Ordningene kan justeres på bakgrunn av erfaringene i 2009. Utprøving både i 2009 og 2011 gir mulighet for å prøve ut begge ordninger i samme bispedømme. Endelig ordning vedtas på bakgrunn av en forskningsbasert evaluering, jf. 8.1.

Både det direkte valget og det indirekte valget foregår som preferansevalg.

Hele arbeidsgruppen mener at begge ordninger, både den med direkte valg og den med en kombinasjon av direkte og indirekte valg, vil styrke demokratiet i kirken. Hele arbeidsgruppen mener at begge ordninger bør prøves ut ved de kirkelige valg i 2009 og 2011.

Arbeidsgruppens medlemmer Vartdal og Wremer vil som sitt primære standpunkt innta en pragmatisk holdning til selve ordningsspørsmålet og anbefale at modeller av både rent direkte valg og en kombinasjon av direkte og indirekte valg til Kirkemøtet og bispedømmerådene skal prøves ut. De kirkelige høringssvarene etter Gjønnnes-utvalgets innstilling viser i stor grad tilbakeholdenhet mot økt bruk av direkte valg. Det er likevel slik at både Kirkemøtet (sak 8/06) og Kirkerådet (sak 22/08) anbefaler dette. Når så det politiske kirkeforliket av 10. april 2008 konkret etablerer en fremtidig plattform for en mer selvstendig kirke, mener disse medlemmer at økt bruk av direkte valg må prøves ut og evalueres. Det vil først etter erfaringer med utprøving av ulike modeller være mulig å konkludere om ordningene fungerer hensiktsmessig etter de kriterier som ligger til grunn.

Medlemene i Arbeidsgruppa, Andresen, Bakkevig, Furre og Horn Galtung vil som sitt primære standpunkt uttale at kyrkjeshipnaden bør byggja på prinsippet om direkte val. Vi trur at direkte val styrkjer demokratiet i kyrkja best. Dei leke representantane til bispedømeråd og kyrkjemøte bør såleis veljast ved direkte val. På same vis blir dei leke tilsette og prestane valde til bispedømeråd og kyrkjemøte ved direkte val innanfor kvar sin kategori.

Arbeidsgruppens medlem Hegstad vil som sitt primære standpunkt hevde at valg til Kirkemøte og bispedømmeråd bør skje etter en indirekte valgordning. En slik ordning

er mer i samsvar med en synodal kirkeforståelse der de lokale menigheter er grunnenheten i kirkesamfunnet. Det bør derfor være lokalmenighetens tillitsvalgte som avgjør hvem som skal representere menigheten i regionale og nasjonale organer. Dette prinsipielt begrunnede synspunkt må likevel veies opp mot hensynet til behovet for å styrke kirkemedlemmenes engasjement i kirkens liv, herunder i det kirkelige demokrati. Dette medlem støtter derfor at det gjøres forsøk med ordninger med større bruk av direkte valg. Slike ordninger må imidlertid evalueres nøye for å se om man oppnår de resultater man ønsker, og positive resultater må veies opp mot eventuelle problematiske utslag av ordningen. Dersom en evaluering viser at man ikke oppnår det man ønsker gjennom bruk av direkte valg, eller at ulempene er større enn det man oppnår, bør man vurdere å gå tilbake til en ordning med rent indirekte valg.

5.3 Spesielt om bispeembetets medvirkning i de kirkelige styringsorganer

Når det gjelder *bispeembetets medvirkning* i de kirkelige styringsorganer, har arbeidsgruppen drøftet dette i lys av arbeidsgruppens forslag om en vesentlig økning av antall valgte leke representanter og ut fra om rammevilkårene for bispeembetets faglige medvirkning bør styrkes. Det kan vurderes tiltak med henblikk på om forholdet mellom bispeembete og folkevalgte bør ekvivaleres bedre.

Kirkemøtet vedtok i 1993 at den fremste representant for Den norske kirke i offisiell sammenheng skulle være Bispemøtets preses. Innenfor rammen av en ny kirkeordning vil det være viktig å ha oppmerksomhet på hvordan denne funksjon skal tilrettelegges.

Presesfunksjonen i Bispemøtet kan styrkes ved at vedkommende bispeembete gis rammevilkår som legger bedre til rette for utøvelsen av presesfunksjonen i Bispemøtet og i de demokratisk valgte styringsorganer. Det kan vurderes om dette skal gjøres ved å opprette et tolvte bispeembete. Det ligger ikke innenfor arbeidsgruppens mandat å ta standpunkt til detaljene i et slikt forslag. Men arbeidsgruppen vil understreke at forslaget kan være et element i styrkingen av demokratiet i Den norske kirke forstått som et demokrati med *kirkelig representativitet*.

5.4 Konsekvenser av arbeidsgruppens forslag

Konsekvenser for sammensetning og valg av Kirkeråd

Kirkerådet består av 10 leke medlemmer, hvorav 1 er kirkelig tilsatt og 4 prester. Alle har personlige varamedlemmer. Alle bispedømmeråd skal være representert i rådet. I tillegg er en biskop med varamedlem valgt av Bispemøtet medlem av Kirkerådet, jf. kirkeloven § 25 (etter Bispemøtets forretningsorden § 6 er dette Bispemøtets preses).

I dag er etter *Regler for valg av Kirkeråd* tre medlemmer av Kirkerådet valgt av Kirkemøtet på fritt grunnlag, vanligvis en prest og to leke medlemmer. Det vil ikke være nødvendig å endre kirkeloven § 25 om Kirkerådet, selv om det ikke lenger skal velges medlemmer av Kirkemøtet på fritt grunnlag. Kirkerådet kan fortsatt bestå av 15 medlemmer, hvorav 9 leke, 1 lek kirkelig tilsatt, 4 prester og 1 biskop. Når alle bispedømmer er sikret representasjon, kan de 3 representantene komme fra hvilket som helst annet bispedømme. Siden disse velges ved flertallsbeslutning, bidrar det også til å sikre Kirkerådet som et representativt organ for Kirkemøtet

Valget kan fortsatt skje i tre etapper, med valg av leder, valg av en representant fra hvert bispedømmeråd med unntak av bispedømmerådet som har fått lederen, og til slutt valg av ytterligere tre representanter (blant Kirkemøtets/bispedømmerådernes medlemmer).

På grunn av bortfallet av de tre medlemmer valgt på fritt grunnlag, vil det være nødvendig med endringer i *Regler for valg av Kirkeråd*, se § 3-6 til 3-8, § 4-1, § 5-6, § 5-11 og § 6-2.

Konsekvenser for valg av leder til Samisk kirkeråd og Mellomkirkelig råd

Ledere av Samisk kirkeråd og Mellomkirkelig råd har vært valgt av Kirkemøtet. De kan være blant de fem medlemmer av Kirkemøtet som er valgt på fritt grunnlag. Når ordningen med valg av kirkemøtmedlemmer på fritt grunnlag opphører, kan ledere av Samisk kirkeråd og Mellomkirkelig råd velges blant Kirkemøtets medlemmer. Hvis det velges en leder som ikke er medlem av Kirkemøtet, bør vedkommende ha tale- og forslagsrett på Kirkemøtet.

Konsekvenser for organenes funksjonstid

Arbeidsgruppen mener at rådene bør begynne sin funksjonstid så snart som mulig etter at de er valgt. Menighetsrådene bør begynne 1. oktober, mens bispedømmerådene bør begynne 1. januar i det påfølgende år. Menighetsrådenes valg av medlemmer til Kirkemøtet/bispedømmerådet bør være gjennomført innen 1. desember.

De avtroppende menighetsråd må etter denne ordningen opprette og bidra til å opprette nominasjonskomiteer for henholdsvis menighetsrådsvalg og valg til Kirkemøtet

Konsekvenser for de nåværende organenes funksjonstid

De nåværende menighetsråd må avslutte sin funksjonsperiode 30. september 2009, mens de nåværende bispedømmeråd må avslutte sin funksjonsperiode 31. desember 2009.

De nåværende sentralkirkelige råd må sitte til nye råd er valgt, på Kirkemøtet 2010.

5.5 Andre alternativer

Arbeidsgruppen er klar over at det også kan tenkes helt andre modeller for oppbyggingen av demokratiske organer i kirken:

- Det kan innføres en ordning der kun leke folkevalgte er medlemmer av kirkelige organer og at biskoper, prester og lek tilsatte kun har møte- og talerett etter nærmere regler.
- Det kan innføres en ordning for Kirkemøte der kun leke folkevalgte er medlemmer og at fagforeningene representeres med møte- og talerett gjennom en fordelingsnøkkel på grunnlag av medlemstall.
- Det kan innføres en valgordning der prester, leke kirkelig tilsatte og lekfolk står på samme valgliste og at samtlige stemmeberettigede (prester, leke tilsatte og lekfolk) benytter denne ene listen. Det er da velgerne som avgjør fordelingen mellom kategoriene og dermed den kirkelige representativitet i vedkommende styringsorgan. Denne ordning kan praktiseres både ved direkte og indirekte valg.
- Det kan innføres en ordning hvor biskopene ikke lenger har stemmerett på Kirkemøtet, slik at de ikke har stemmerett både i Bispemøtet, som ofte behandler saker som siden skal opp på Kirkemøtet, og på Kirkemøtet.

Arbeidsgruppen slutter seg ikke til noen av disse forslagene.

6 Ytterligere forslag til tiltak for å styrke oppslutningen ved de kirkelige valgene

6.1 Tid og sted for valgene

Arbeidsgruppen foreslår at de direkte kirkelige valgene i 2009 legges til en felles valgdag over hele landet, samme dag som stortingsvalget. Dette vil bidra til å gjøre valgene tilgjengelige for flest mulig av kirkens stemmeberettigede medlemmer. Fra 2011 finner de kirkelige valgene sted samtidig med kommune- og fylkestingsvalget. Dette vil medføre at valgperioden for de som velges i 2009 blir 2 år. Dette vil gi to anledninger til utprøving av ulike valgordninger innen utgangen av 2011.

I 2009 og 2011 utprøves kirkelige valg samtidig med offentlige valg i alle sokn. Det medfører én felles valgdag i hele landet, og i tillegg valgdag dagen før der det offentlige valget går over to dager.

Det bør bli en felles kirkelig valgdag over hele landet. Det vil gjøre det lettere å skape oppmerksomhet omkring valgene. Innføring av felles valgdag vil også bidra til at informasjonskampanjer kan konsentreres om et kortere tidsrom, og at lokale informasjonstiltak og utsendelse av valgkort kan understøttes av landsdekkende og/eller bispedømmevise informasjonskampanjer (6.2). Ved innføring av helt eller delvis direkte valg til Kirkemøtet (5.2.3) vil ikke optelling kunne påbegynnes før all stemmegivning er avsluttet. Dette momentet taler også for å innføre felles valgdag.

En felles kirkelig valgdag kan enten legges i samme år som offentlige valg (som i dag), eller i år hvor det ikke holdes offentlige valg (slik ordningen er i Sverige).

Det taler for å legge valgene samtidig med offentlige valg, at det da allerede er valg, og at de kirkelige valg kan få "drahjelp" av de offentlige valgene. Når man likevel er ute for å stemme ved de offentlige valgene, vil det være enklere å avgi stemme ved de kirkelige valgene hvis det finner sted i umiddelbar nærhet av det offentlige valglokalet.

På den annen side kan effekten bli at det blir vanskelig å få oppmerksomhet omkring de kirkelige valgene når de finner sted samtidig med det offentlige valget. Dette tror arbeidsgruppen i størst grad er tilfelle hvis de kirkelige valgene legges samtidig med stortingsvalget.

Det som taler for å legge de kirkelige valgene til en egen kirkelig valgdag i år hvor det ikke er offentlige valg, er at det da vil være lettere å få oppmerksomhet om valgene og om kirkelige saker i tilknytning til valgene. Valgene vil muligens i større grad kunne bidra til profilering av kirken i offentligheten. Det vil også tydeliggjøre forskjellen på kirkelige valg og offentlige valg. Svenska kyrkan har god erfaring

med egen valgdag, og har fått oppmerksomhet om valgene fra 80 % av de stemmeberettigede medlemmene.

Når arbeidsgruppen i første omgang ønsker de kirkelige valgene avholdt samtidig med offentlige valg, er det fordi dette har vært prøvd ved menighetsrådsvalgene i 2001 og 2005 med overveiende gode erfaringer. Å avholde menighetsrådsvalg samtidig med stortingsvalg har jevnt over medført betydelig økning i valgdeltakelsen. I 2007 forsøkte en del menigheter også menighetsrådsvalg samtidig med kommunevalg, noe som gav tilsvarende effekt.

Arbeidsgruppen anbefaler at de kirkelige valgene flyttes fra valgår med stortingsvalg, til valgår med kommunevalg, fordi kommunevalget skaper større engasjement om lokale forhold. Det kan også bidra til å tydeliggjøre kommunenes politiske ansvar for den lokale kirkes økonomi. Dette innføres fra 2011. Det vil medføre at valgperioden for de som velges i 2009 vil bli 2 år, som en overgangsordning.

Arbeidsgruppen er klar over at det kan reises prinsipielle innvendinger mot å legge de direkte kirkelige valgene samtidig med og i umiddelbar nærhet av stedet for offentlige valg, både ved at det utydeliggjør forskjellen mellom valgene og at det kan oppleves som en problematisk særbehandling i forhold til andre tros- og livssynssamfunn. I den praktiske gjennomføringen må en sørge for at de kirkelige og de offentlige valgene framstår som selvstendige og atskilte valg.

Arbeidsgruppen vil også understreke at gjennomføring av valgene samme dag og i umiddelbar nærhet av stedet for offentlige valg ikke må begrunnes i Den norske kirkes særstilling, men være en ordning som også andre tros- og livssynssamfunn i prinsippet kan benytte seg av.

Arbeidsgruppen foreslår at valgene på den felles valgdagen av praktiske grunner finner sted i lokaler i umiddelbar nærhet til stedet for de politiske valg.

For å oppnå best mulig tilgjengelighet ved valgene, legges det i umiddelbar nærhet av stedet for det offentlige valget. Det medfører at de kirkelige valgene må ha stemmesteder i alle offentlige valgkretser. Lokale forhold vil være bestemmende for om det innebærer at valget vil finne sted i samme bygning, nærliggende bygning eller samme lokale. Det benyttes et høvelig lokale. Det tilstrebes bruk av lokaler med universell utforming. Hvis dette ikke er mulig, sørges det for nødvendig tilrettelegging for funksjonshemmede. Hvis kirken ligger i nær tilknytning til offentlig valglokale bør den kunne benyttes som kirkelig valglokale. Bruk av tilstøtende eller samme lokale som offentlig valg må avklares med det kommunale valgstyret

En del steder vil det ikke være samsvar mellom soknegrenser og valgkretsens grenser. Det betyr at samme politiske valgkrets kan romme deler av flere sokn, og

at et sokn kan romme flere politiske valgkretser. Dette gir praktiske utfordringer knyttet til manntallsproduksjon og gjennomføring av valgene.

Arbeidsgruppen foreslår at det kirkelige valglokalet holder samme åpningstid som det offentlige valglokalet.

Å legge valgene samtidig med offentlige valg vil bidra til å senke terskelen for å bruke stemmeretten. Ved at tidsrommet for å avlegge stemme utvides, bedres tilgjengeligheten ved valget vesentlig. Valg som har funnet sted i tilknytning til en gudstjeneste har gjerne vært avvirket i løpet av 1-2 timer. Valglokalene vil for at hensikten med samtidigheten skal oppnås, måtte ha samme åpningstider som de offentlige valglokalene. Det varierer om valgene da må holdes over en eller to dager.

Arbeidsgruppen mener det bør være rikelig mulighet for forhåndsstemming. Slik blir valgene tilgjengelige for så mange av kirkens medlemmer som mulig. Når de ordinære valgene legges samtidig med offentlige valg, foreslår arbeidsgruppen at det gis anledning til forhåndsstemming i tilknytning til gudstjenestene i perioden for forhåndsstemming. Arbeidsgruppen mener forhåndsstemming må finne sted på sentrale og tilgjengelige steder i soknet. Arbeidsgruppen foreslår at forhåndsstemming i tilknytning til gudstjenester finner sted i kirken eller nærliggende lokale.

Mulighetene for forhåndsstemming som ligger i dagens ordning, bør benyttes i økt utstrekning, slik at det blir god anledning til forhåndsstemming i alle sokn. Perioden for forhåndsstemming må være tilstrekkelig lang. Forhåndsstemming må finne sted på lett tilgjengelige steder. Også andre steder for forhåndsstemming enn menighetskontoret bør kunne vurderes, avhengig av de lokale forhold.

De fleste steder har menighetsrådsvalget funnet sted i tilknytning til en gudstjeneste. Når valgtinget nå legges til dagen(e) for offentlige valg, bør det gis anledning til forhåndsstemming i tilknytning til gudstjenestene én eller flere søndager i perioden for forhåndsstemming. Med dette vil en kunne beholde den etablerte sedvane ved menighetsrådsvalg, og opprettholde en tradisjonell kirkelig ramme om stemmegivningen for de som ønsker dette. Forhåndsstemmingen kan da finne sted i kirken eller nærliggende lokaler.

Der første valgdag er en søndag, kan forhåndsstemming like vel finne sted i tilknytning til ordinære formiddagsgudstjenester.

6.2 Valgkort. Informasjon om stemmerett og valgbarhet, tid og sted for valgene

Arbeidsgruppen foreslår at det sendes ut valgkort til alle stemmeberettigede kirkemedlemmer. Dette understøttes av koordinerte informasjonskampanjer med informasjon om stemmerett og valgbarhet, tid og sted for valgene.

I følge medlemsundersøkelsen *Folkekirke 2000* (KIFO 2000, tabell spørsmål 49) oppgav en stor andel kirkemedlemmer at de hadde manglende kjennskap til at de hadde stemmerett ved menighetsrådsvalget (8 %), eller manglende kjennskap til at valget hadde funnet sted (20,6 %). Blant unge velgere i aldersgruppen 19-34 år var andelen som ikke kjente til at de hadde stemmerett (9,1 %) eller til at valget hadde funnet sted (31,6 %) markert høyere. Medlemsundersøkelsen ble tatt opp i 2000.

Det er et stort demokratisk problem når så mye som 40 % av unge velgere, og nesten 30 % av velgerne totalt ikke kjenner til sine rettigheter eller til når og hvor valg finner sted. Dette problemet kan bøtes på med målrettet informasjon. Erfaringer fra *Svenska kyrkan* viser at utsendelse av valgkort kombinert med koordinerte informasjonskampanjer har resultert i at over 80 % av kirkens medlemmer har vært oppmerksom på kirkevalgene og at de har rett til å delta.

I norsk sammenheng har det vært begrensede midler til informasjonskampanjer. Det har vært gjort lokale forsøk med utsendelse av valgkort ved de to siste menighetsrådsvalgene i henholdsvis 95 sokn (2001) og 32 sokn (2005). I 2001 ble det tilført ekstra midler til informasjonskampanjer. Effekten av den ekstra informasjonsinnsatsen ble ikke undersøkt.

For å gi kirkemedlemmene reell mulighet til å delta ved valgene, er informasjon til medlemmene om deres rettigheter og om tid og sted for valgene en grunnleggende faktor.

Utsendelse av valgkort gir en personlig informasjon om stemmerett (og valgbarhet), tid og sted for valgene. I tillegg til valginformasjonen, vil valgkort kunne inneholde orientering om medlemskap i kirken. Ved at det gis mulighet for tilbakemelding vedrørende medlemskapet, kan utsendelse av valgkort bidra til å øke kvaliteten på kirkens medlemsregister.

Utsendelse av valgkort må følges av koordinerte informasjonskampanjer, med både nasjonale, regionale og lokale informasjonstiltak. Med innføring av en felles valgdag i hele landet, vil det bli lettere å skape oppmerksomhet om kirkevalgene ved nasjonale informasjonstiltak. Regionale og lokale informasjonstiltak er viktig for å bekjentgjøre hvor og når valg finner sted, presentere kandidater (jf. 6.6) og informere om hva valgene dreier seg om lokalt og på bispedømmeplan.

6.3 Manntall basert på Den norske kirkes medlemsregister

Arbeidsgruppen foreslår at det utvikles en modul i medlemsregister for Den norske kirke for produksjon av manntall.

Manntallet baseres på Den norske kirkes medlemsregister. Ved innføring av nytt elektronisk medlemsregister, utvikles det en modul for produksjon av manntall, produksjon av valgkort og registrering av valgresultater. Manntallet må være sortert både på sokn og stemmesteder. Utsendelse av valgkort baseres på manntallet, med angivelse av valgkrets.

6.4 Stemmerett i annet sokn enn bostedssoknet

Arbeidsgruppen mener at det bør bli lettere adgang til å oppnå stemmerett og valgbarhet i annet sokn enn der man er bosatt.

En del kirkemedlemmer velger av ulike grunner å engasjere seg i en annen menighet enn der de er bosatt. Dette gjelder ikke minst i urbane strøk. Disse beholder imidlertid stemmeretten i det soknet de er bosatt, og det må søkes biskopen om dispensasjon i hvert enkelt tilfelle dersom de skal kunne velges til menighetsrådet i et annet sokn enn der de er bosatt. Det er imidlertid ingen generell adgang til å avgi stemme i et annet sokn enn der man er bosatt. Konsekvensen blir at mennesker som er aktive i menigheten ikke har stemmerett ved valg av menighetsråd. Dersom de ønsker å benytte stemmeretten, må de gjøre det i den menigheten de er bosatt.

At personer som er aktive i menigheten ikke kan avgi stemme ved menighetsrådsvalget bidrar etter arbeidsgruppens oppfatning til å svekke oppslutning og engasjement i forbindelse med valget. Det er derfor grunn til å vurdere en oppmykning av kriteriene for å oppnå stemmerett og valgbarhet i et annet sokn. En mulig løsning er at overføring av stemmerett og valgbarhet fra et sokn til et annet innvilges av menighetsrådet i menigheten man ønsker å overføre sin stemmerett til. Slik overføring må registreres i det kirkelige medlemsregisteret, slik at ingen har stemmerett eller er valgbar i mer enn ett sokn. Det er samtidig viktig at en slik oppmykning gjennomføres på en slik måte at menighetens ansvar for alle kirkemedlemmene i soknet ikke svekkes.

6.5 Elektronisk stemmegivning

Arbeidsgruppen har drøftet innføring av elektronisk stemmegivning som et ytterligere tiltak for å bedre tilgjengeligheten ved valgene. Spørsmålet om forsøk med elektronisk stemmegivning ved offentlige valg er til utredning i Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidsgruppen har kommet til at en avventer eventuelle forsøk med elektronisk stemmegivning ved offentlige valg, før en vurderer å

innføre dette ved kirkelige valg. Kirkens medlemsregister må også fungere tilfredsstillende før eventuell innføring av elektronisk stemmegivning.

6.6 Informasjon om nominasjonssystem og nominasjonsprosess. Presentasjon av kandidatene

Arbeidsgruppen mener at alle stemmeberettigede kirkemedlemmer må få informasjon om nye valgordninger, nominasjonssystem og nominasjonsprosess.

Arbeidsgruppens forslag innebærer store endringer i valgordning til Kirkemøte og bispedømmeråd, med større påvirkningsmuligheter for kirkens medlemmer. Skal kirkemedlemmene kunne gjøre bruk av påvirkningsmulighetene, må de informeres om dem. Det må derfor satses på en bred informasjonskampanje om nye valgordninger og om de stemmeberettigede kirkemedlemmenes rettigheter og påvirkningsmuligheter.

Det er særlig viktig at ordningene som gjør det mulig å fremme alternative lister ved menighetsrådvalget (jf. 4.1.1) og alternative kandidater ved kirkemøtevalget (jf. 5.2.2), gjøres kjent, sammen med informasjon om ordningen med nominasjonskomiteer og deres nominasjon.

Arbeidsgruppen foreslår at presentasjon av kandidatene tilrettelegges slik at den er tilgjengelig for alle stemmeberettigede kirkemedlemmer forut for valgene, i forbindelse med valgene og i stemmelokalet både ved forhåndsstemming og på valgdagen.

Skal det etableres reelle valgalternativer, er presentasjon av kandidatene et nøkkelelement, ved siden av mulighetene for å organisere seg og fremme alternative kandidater eller lister. Presentasjon av kandidatene må være tilgjengelig for alle stemmeberettigede medlemmer gjennom egnede medier i god tid før valgene. Det kan vurderes å sende ut informasjon om kandidatene sammen med valgkort, eller at valgkortet inneholder henvisning til internettadresse hvor slik informasjon er elektronisk tilgjengelig. Informasjon om kandidatene må være tilgjengelig på stemmestedene både ved forhåndsstemming og på valgdagen.

6.7 Senket stemmerettsalder

Arbeidsgruppen foreslår at den kirkelige stemmerettsalderen senkes til det året kirkemedlemmet fyller 15 år (religiøs myndighetsalder). Spørsmålet om valgbarhet for ungdom mellom 15 og 18 år avklares juridisk.

Kirke/stat-utvalget foreslo å senke stemmerettsalderen til 15 år, men beholde valgbarhetsalder på 18 år (*Samme kirke – ny ordning* s. 136). Arbeidsgruppen

mener at stemmerettsalder og valgbarhetsalder bør være lik, så sant det ikke er juridiske hindringer for at ungdom under 18 år kan inneha verv med det ansvar og de fullmakter som ligger til de kirkelige rådsorganene. Det er fortsatt rettslig uavklart om det vil være adgang til dette.

I 2005 var det forsøk med senket stemmerettsalder i 220 sokn. Få benyttet stemmeretten. Det ble avgitt stemmer av ungdom under 18 år i under halvparten (89) av soknene som deltok i forsøket. Å utvide stemmerettsalderen vil kunne føre til at den prosentvise valgdeltakelsen synker noe. Arbeidsgruppen mener det ikke er et avgjørende argument imot å senke stemmerettsalderen.

Senket stemmerettsalder til 15 år gjør det mulig å knytte opplæring om kirkelig stemmerett og valgbarhet til konfirmasjonstiden. Det vil også være et bidrag til å myndiggjøre ungdom ved å gi dem påvirkningsmulighet og mulighet til å ta ansvar. Slik sett kan senkning av stemmerettsalderen være et bidrag til å utvikle den demokratiske kulturen i kirken.

6.8 Tiltak for å stimulere ungdom til deltakelse i det kirkelige demokratiet

Arbeidsgruppen foreslår at ordningen med at fire representanter valgt fra Ungdommens Kirkemøte har tale- og forslagsrett på Kirkemøtet videreføres.

Forutsetningen for at dette kan fortsette er at alle bispedømmer har en fast ordning med ungdomsutvalg og ungdomsting med regelfestet representasjon for menighetene. På nasjonalt plan må det finnes et Utvalg for ungdomsspørsmål og et årlig Ungdommens kirkemøte. Dette fastsettes i regelverk gitt av Kirkemøtet.

Formalisering av en egen ungdomsstruktur i kirken skal ikke erstatte representasjon av ungdom i kirkens valgte organer, men fungere rekrutterende, som opplæring i demokrati og som viktige høringsinstanser som skal sikre at ungdommens stemme blir hørt i kirken. Arbeidsgruppen påpeker at § 2-3 i *Regler for valg av bispedømmeråd* sier at nominasjonskomiteen skal "sørge for at listen inneholder kandidater som er under 30 år". Denne regelen bør forsterkes ved at det tallfestes at en viss prosentandel av listen skal bestå av kandidater under 30 år, for eksempel 20 % - slik det er vanlig i de økumeniske organisasjoner Den norske kirke er medlem av.

Formalisering av ungdomsstrukturen vil medføre at det må innarbeides faste budsjettposter og stillingsressurser slik at strukturen kan fungere.

6.9 Tiltak for å gjøre det mer attraktivt å påta seg kirkelige verv

Arbeidsgruppen foreslår at ordningen med kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste styrkes slik at det blir mulig for kandidater i alle slags yrker å påta seg arbeidskrevende kirkelige verv.

Arbeidsgruppen foreslår at ordningen med frikjøp for de mest arbeidskrevende kirkelige verv (kirkerådsleder, bispedømmerådsleder, leder i mellomkirkelig råd og samisk kirkeråd, fellelrådsledere i store fellelrådsområder) styrkes slik at muligheten til å påta seg lederverv ikke er avhengig av yrkessituasjon. Møtegodtgjørelse bør også vurderes.

Arbeidsgruppen foreslår at det innføres en ordning med rett til barnepass under møter i de kirkelige rådsorganene.

Det er viktig for et demokrati at ulike velgergrupper gis likest mulige vilkår for å kunne påta seg verv, slik at ikke yrkesmessige og sosiale forhold i for stor grad skal avgjøre hvem som kan påta seg verv. Gjennom ordninger for kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste, ordninger for frikjøp ved de mest arbeidskrevende verv, og ordninger for rett til barnepass under møter, legges det til rette for at kompetanse og engasjement kan være utslagsgivende for å stille til valg til kirkelige verv. Slike ordninger kan også bidra til å utjevne forholdet mellom antall ansatte i offentlig og privat sektor som velges til Kirkemøte og bispedømmeråd. Slike ordninger bidrar til å sikre at den ønskelige kompetanse er til stede hos rådsmedlemmene.

Møtetider og -steder må tilrettelegges slik at dette ikke skaper forskjeller i muligheten til å påta seg kirkelige verv.

6.10 Valgperiodens lengde

Arbeidsgruppen foreslår ikke endringer i valgperiodens lengde.

For å gjøre det lettere å rekruttere kandidater til menighetsråd, har det vært foreslått å korte ned valgperiodens lengde. Av hensyn til kontinuitet i menighetsrådsarbeidet, har man ikke gjort forsøk med dette.

Det pågår forsøk med å velge halve menighetsrådet annethvert år. Disse forsøkene løper til 2013. Dette forkorter imidlertid ikke valgperiodens lengde. Foreløpige erfaringer fra forsøksvalget i 2007 er innhentet, men er ikke ferdig bearbeidet. Endelig evaluering vil foreligge når forsøksperioden er omme.

Flyttingen av menighetsrådsvalget fra år med stortingsvalg til år med kommunevalg, medfører som overgangsordning en valgperiode på 2 år. Om ønsket, kan dette benyttes til å vurdere erfaringer med kortere valgperiode.

6.11 Tiltak for skolering av rådsmedlemmer

Arbeidsgruppen foreslår at opplæringen av menighetsråds- og fellesrådsmedlemmer og rådsledere videreføres og styrkes.

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres opplæring for bispedømmerråds- og kirkemøtemedlemmer.

Opplæring av rådsmedlemmer er viktig for at de kan fylle sine funksjoner og styrke sin kompetanse til å fatte beslutninger. Det er viktig at medlemmene gjøres kjent med rådenes myndighet, arbeidsoppgaver, rettigheter og plikter, og settes i stand til å utøve demokratisk kontroll med administrasjonen. Opplæringen er viktig for å utvikle den demokratiske kultur i kirken. Tilbudet som i dag finnes for opplæring av menighetsråds- og fellesrådsmedlemmer og -ledere utvikles og styrkes. Det etableres opplæring for bispedømmerråds- og kirkemøtemedlemmer.

6.12 Administrativ kapasitet og skolering i forberedelse og gjennomføring av valg

For å iverksette de foreslåtte tiltakene for å styrke oppslutningen om menighetsrådsvalgene og endringene i valgordning, er det behov for styrket administrativ kapasitet, og opplæring av nøkkelpersoner som skal bidra til en forsvarlig forberedelse og tilfredsstillende gjennomføring av valgene. Løsningen av disse oppgavene krever samarbeid og arbeidsfordeling mellom lokal, regional og sentral administrasjon.

6.12.1 Administrativ kapasitet

Sentralkirkelig nivå

Arbeidsgruppen foreslår at Kirkerådets valgadministrasjon styrkes med en valgkoordinator som skal lede det administrative arbeidet med demokratireformen og styrke informasjonsarbeidet knyttet til reformen. Administrasjonen må styrkes fra sommeren 2008 for å kunne forberede valgene i 2009 tilfredsstillende.

Kirkerådets valgadministrasjon må styrkes vesentlig i forhold til i dag, for å legge til rette for innføring av de tiltak som er foreslått i innstillingen, og koordinere og lede valgforsøkene i 2009 og 2011. Det vil være behov for en valgkoordinator og en informasjonsmedarbeider fra sommeren 2008.

Den sentralkirkelige valgadministrasjonen vil blant annet ha ansvar for utarbeidelse av sentral tiltaksplan ved de kirkelige valg, veiledning og kursing av bispedømmenes valgstyres og valgansvarlige, koordinering av sentrale tiltak og landsdekkende informasjonstiltak, og drift av valgresultatdatabase.

Bispedømmenivå

Arbeidsgruppen foreslår at bispedømmekontorene tilføres ekstra administrative ressurser til valgadministrasjon og koordinering av informasjonstiltak.

Bispedømmekontorens administrative kapasitet til oppfølging av valgene må styrkes.

Bispedømmets valgadministrasjon vil ha hovedansvar for administrasjonen av kirkemøtevalget inkl. nominasjonsprosess, presentasjon av kandidater, gjennomføring av valget, opptelling av stemmer og innrapportering av valgresultat, samt ansvar for veiledning og kursing av lokale valgstyrene, og koordinering av informasjonstiltak på bispedømmenivå

Lokalt nivå

Arbeidsgruppen foreslår at den lokale valgadministrasjon tilføres de nødvendige ressurser gjennom kirkelig fellesråd.

Den lokale valgadministrasjonen må styrkes, slik at innføring av nye tiltak og valgordninger kan forberedes og gjennomføres på en god måte.

Den lokale valgadministrasjon (menighets- og/eller fellesrådsadministrasjon) vil ha hovedansvar for administrasjon av menighetsrådsvalget, inkl. nominasjonsprosess, presentasjon av kandidater, gjennomføring av valget, opptelling av stemmer og innrapportering av valgresultat, og ansvar for gjennomføring av kirkemøtevalget med innsendelse evt. opptelling av stemmer, og ansvar for informasjonstiltak på lokalt nivå.

Arbeidsgruppen foreslår at det gis godtgjørelse til valgstyrene og stemmestyrene på linje med godtgjørelsene ved andre offentlige valg.

Det vil kreve større personressurser å gjennomføre valg samtidig med offentlige valg, både fordi valget i mange sokn må foregå på flere steder, og fordi valglokalet skal holdes åpent vesentlig lenger. Tradisjonelt har valgstyret ved menighetsrådsvalget utført sitt oppdrag uten godtgjørelse. Ved vesentlig utvidet åpningstid i stemmelokalet, og utvidelse av antall stemmelokaler, vil det være urimelig å forvente at funksjonen som valgstyrene (og evt. som stemmestyrene i de ulike valgkretsene) utføres uten vederlag.

6.12.2 Skolering i forberedelse og gjennomføring av valg

Arbeidsgruppen mener det må gis nødvendig opplæring av valgansvarlige og annet nøkkelpersonell i bispedømmene, av ressurspersoner som kan bistå menigheter, og av valgansvarlige i soknene.

Innføring av så vidt mange nye tiltak og nye ordninger vil kreve god opplæring av nøkkelpersonell. Det må tilføres ressurser slik at det kan utvikles kurs og at nødvendig opplæring kan gjennomføres. For at reformene skal lykkes er det nødvendig med et skolert valgapparat, som kan bidra til kvalitet i forberedelse og gjennomføring av valgene.

6.13 Endring av betegnelse fra "råd" til "styre"

Arbeidsgruppen mener det bør vurderes å endre betegnelse på organene fra "råd" til "styre".

De kirkelige organene kalles "råd" (Kirkeråd, bispedømmeråd, fellesråd, menighetsråd). Reelt sett er organene styringsorganer, ikke bare rådgivende organer. Arbeidsgruppen mener det derfor bør vurderes å endre betegnelse fra "råd" til "styre". Arbeidsgruppen har ikke med dette konkretisert hvilket navn de enkelte styringsorgan på ulike nivå skal ha, men antydning at de bør ha et navn som bedre samsvarer med deres mandat. Den videre konkretisering bør skje som en del av det videre arbeid med kirkeordningen.

7 Tiltak for å styrke prosessene rundt framtidig utvelgelse av proster og biskoper

7.1 Ordning for utvelgelse av biskoper

Arbeidsgruppen foreslår at en revidert ordning for nominasjon og rådgivende avstemning prøves ut fram til 2013. Erfaringene fra forsøket legges til grunn ved utforming av ordning for tilsetting av biskop ved kirkelige organer.

Revidert ordning fram til 2013

Arbeidsgruppen legger til grunn at de foreslåtte tiltak i kapittel 5 og 6 vil styrke legitimiteten til de kirkelige organene som er involvert i prosessen fram til utnevning av biskop. Dette vil i seg selv bidra vesentlig til å styrke utnevningens prosessens demokratiske forankring. I tillegg foreslår arbeidsgruppen en revisjon av ordningen for nominasjon og rådgivende avstemning ved utnevning av biskop.

Overføring av tilsettingsmyndigheten for biskoper til kirkelige organer vil være avhengig av grunnlovsendringer. Fram til grunnlovsendringene kan tre i kraft, mener arbeidsgruppen det bør gjøres forsøk med en revidert ordning for nominasjon og rådgivende avstemning ved bispeutnevninger. Den reviderte ordningen bør innføres så snart som mulig.

Forsøksordningen utformes på grunnlag av den valgordningen som ble anbefalt av Kirkemøtet 2007 (sak KM 9/07), med de nødvendige justeringer som henger sammen med at Kongen i kirkelig statsråd skal utnevne biskoper fram til 2013.

Kirkemøtet vektla følgende hensyn:

- Ordningen må utformes slik at den ivaretar hensynet til bispedømmets ønsker, men også tar helhetskirkelige hensyn.
- Ordningen må sikre rimelig innflytelse både for den ordinerte tjeneste og rådene.
- Det må gis mulighet for bred nominasjon av kandidater.
- Ordningen må sikre bred demokratisk innflytelse, men foreslår en endring av sammensetningen av stemmeberettigede.
- Ordningen må sikre en kvalifisert vurdering av kandidatenes egnethet.

Etter den rådgivende avstemningen, utnevnes en av de tre som har fått flest stemmer i kirkelig statsråd. Det kan vurderes å opprettholde ordningen med at Kirkerådet og biskopene avgir begrunnede uttalelser etter at den rådgivende avstemningen har funnet sted, og at vedkommende bispedømmeråd også gis anledning til å avgi uttalelse.

I tillegg til dette, vil arbeidsgruppen peke på at de nominerte bør ha demonstrert teologisk kompetanse utover bestått avsluttende eksamen i teologi (eller tilsvarende)

Forut for grunnlovsendringene evalueres ordningen.

Når ordningen for utnevning/tilsetting av biskoper er oppe til endring, kan det vurderes om det bør innføres åremål for biskoper, og om det skal være mulig for kandidater å melde sin interesse for bispestillinger.

Tilsettingsordning for biskoper fra 2013

Når tilsettingsmyndighet for biskoper skal overføres til kirkelige organer, er det etter arbeidsgruppens oppfatning to aktuelle alternativer, som begge kan bygge videre på den reviderte nominasjonsordningen som prøves ut.

a) Ordningen kan videreutvikles til et avgjørende valg, hvor en kandidat som oppnår samlet stemmeandel over 50 % (etter vektning av stemmer) vinner valget. Om nødvendig avholdes to valgoganger.

b) Ordningen kan beholde elementer som gjør en avsluttende samlet vurdering mulig, og en tilsetting av en blant de tre som har oppnådd flest stemmer i den rådgivende avstemningen, ved et kirkelig organ på nasjonalt nivå.

Arbeidsgruppens medlem Horn Galtung mener det er av avgjørende betydning for en demokratisk kirke at bispedømmenes øverste leder, biskopene, er valgt direkte av de han eller hun skal være biskop for. Stemmerett har alle medlemmene av Den norske kirke i de enkelte bispedømmene. Den kandidaten som oppnår flertall ved uravstemningen, velges. Om nødvendig avholdes to valgoganger.

Dette medlemmet mener derfor at en forsøksordning med direktevalg må igangsettes snarest mulig, og den må inngå som bispedømmenes anbefaling til utnevnelser i kirkelig statsråd før ordningen innføres fra 2013.

Subsidiært kan dette forslaget tilpasses den reviderte ordningen for nominasjon og utnevning som arbeidsgruppen går inn for, og som er basert på Kirkemøtets valgordning, ved at det innføres uravstemninger i menighetene på kandidatene. Resultatet skal være bindende for menighetsrådenes stemmegivning.

7.2 Ordning for utvelgelse av proster

Arbeidsgruppen foreslår at tilsetting av proster overføres til bispedømmerådet når dette skal flyttes fra kirkelig statsråd. Allerede nå bør de gjeldende saksbehandlingsreglene ved utnevning av prost endres, slik at bispedømmerådene får en rolle i prosessen.

Avtalen forutsetter at myndigheten til å utpeke proster skal overføres til kirkelige organer når demokratireformene er gjennomført.

Arbeidsgruppen legger til grunn at myndigheten til å tilsette proster bør legges til bispedømmerådene når dette skal overføres fra kirkelig statsråd. Blant annet derfor bør det allerede nå gjennomføres endringer i reglene for tilsetting av prost, som gir bispedømmerådene en rolle i prosessen fram mot utnevning.

8 Evaluering og forskning

8.1 Forskningsbasert evaluering

Arbeidsgruppen foreslår at det foretas en forskningsbasert evaluering av valgordningsforsøkene i 2009 og 2011.

For å bearbeide erfaringene med valgordningsforsøkene i 2009 og 2011 best mulig, og gi et best mulig beslutningsgrunnlag, legges det opp til en forskningsbasert evaluering.

Evalueringen må omfatte valgordningsforsøkene med direkte valg og kombinasjon av direkte og indirekte valg til Kirkemøtet (og bispedømmerådene). Evalueringen må videre omfatte ordningen med kirkelige valg samtidig med offentlige valg i full skala, forsøket med utsendelse av valgkort til alle stemmeberettigede kirkemedlemmer og øvrige nye tiltak.

Evalueringsoppdraget må gis til kompetente fagmiljøer. Det bør være internasjonal deltakelse i evalueringen.

8.2 Valgundersøkelser

Arbeidsgruppen mener at det bør gjennomføres ulike former for valgundersøkelser for å gi best mulig kunnskapstilfang for evalueringen, og for å gi kunnskapsgrunnlag for videre utvikling av kirkens demokrati. Dette bør påbegynnes i forbindelse med valgene i 2009.

Arbeidsgruppen vil peke på tre typer mulige undersøkelser med ulikt fokus:

- Valg- /velgerundersøkelse etter modell av lokalvalgsundersøkelsene, som står i den statsvitenskapelige valgforskningstradisjonen.
- Oppfølging av medlemsundersøkelsen "Folkekirke 2000" (KIFO 2000) når det gjelder menighetsrådsvalg og utvidelse av undersøkelsen til å omfatte valg til regionale og nasjonale kirkelige organer.
- Undersøkelse av samme type som undersøkelsen "Idrettsdemokratiet: deltakelse og diskurs" (Institutt for samfunnsforskning 2005-2008). Dette var et pilotprosjekt i undersøkelse av organisasjonsdemokrati. Det er også gjennomført undersøkelser av de politiske partiers organisasjonsdemokrati som kan gi relevante modeller.

Undersøkelsene bør samlet sett undersøke velgeratferd og motiver både for deltakelse og ikke-deltakelse i valget, effekten av informasjonstiltak, holdninger til kirkelig demokrati og deltakelse i dette og spørsmål knyttet til det kirkelige demokratiets kirkelige og demokratiske legitimitet.

8.3 Erfarings- og motivasjonsundersøkelse blant menighetsråds- og bispedømmerådsmedlemmer

Arbeidsgruppen foreslår at det gjennomføres erfarings- og motivasjonsundersøkelser blant menighetsrådsmedlemmer i hver valgperiode, slik at det blir mulig å se utviklingsmønstre over tid, og kunne treffe tiltak som stimulerer til deltakelse i kirkelige styringsstrukturer.

Tilsvarende undersøkelse gjennomføres blant Kirkemøtets medlemmer og dermed blant bispedømmerådsmedlemmer.

I 2001 ble det utført en erfarings- og motivasjonsundersøkelse blant menighetsrådsmedlemmer. Denne undersøkelsen gir viktig bakgrunnskunnskap blant annet med tanke på rekruttering av kandidater til menighetsråd, og kunnskap om forhold som påvirker gjenvalgsprosent og kontinuitet i rådene. Slike undersøkelser bør finne sted jevnlig og omfatte rådsmedlemmer også på regionalt og sentralt nivå. Gjennom undersøkelse blant menighetsrådsmedlemmer, vil undersøkelsen også omfatte fellesrådsmedlemmer. Gjennom undersøkelse blant Kirkemøtets medlemmer, vil undersøkelsen også omfatte bispedømmerådsmedlemmer.

8.4 Etablering av historisk valgresultatbase for analyse av de kirkelige valgene

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres en historisk database for valgresultater. Et prosjekt for registrering av valgresultater for menighetsrådsvalgene forut for 2005 gjennomføres så snart som mulig, slik at tidsserier av data er tilgjengelig for evalueringen av de kirkelige valg i 2009-2010.

Siden 1985 har det blitt utarbeidet oversikter over valgdeltakelse ved menighetsrådsvalget på bispedømmenivå. Noen tilsvarende oversikt på soknenivå finnes ikke før fra 2005. Fra 2005 blir valgresultatene fra det enkelte sokn lagt inn i en sentral database. Dette ble fulgt opp også ved forsøksvalget i 2007. Tidligere valgresultater finnes som innberetninger fra det enkelte menighetsråd i bispedømmenes arkiver.

I dag er det ikke mulig å analysere utvikling i valgdeltakelse på soknenivå for eksempel i forhold til soknestørrelse. Det er dermed ikke mulig å påvise effekt på valgdeltakelse av ulike typer tiltak. Dette vanskeliggjør analyse av faktorer som påvirker valgdeltakelsen.

Arbeidsgruppen mener det vil være viktig å etablere en historisk valgresultatdatabase, hvor valgresultatene fra tidligere menighetsrådsvalg legges

inn. Sammen med dataene som fortløpende legges inn fra og med 2005, vil dette gi et vesentlig bedre grunnlag for analyse av hvilke faktorer som påvirker valgdeltakelsen og andre forhold omkring valget som valginnberetningene gir kunnskap om.

Prosjektet kan innledes med et pilotprosjekt i ett bispedømme, for å se hvilke data som er tilgjengelige, hvor langt tilbake man har datamateriale av tilstrekkelig kvalitet, og for å kartlegge omfanget av arbeidet med tanke på ressursbehov og kostnad. Kostnaden anslått i punkt 10.6 er ikke basert på noen kvalifisert beregning.

9 Forslag til endringer i regelverket

Arbeidsgruppen er i mandatet bedt om å ”fremme konkrete forslag til eventuelle endringer i kirkeloven og annet regelverk”. Forslagene fra arbeidsgruppen krever i utgangspunktet endringer både i lov og i regelverk som er vedtatt av Kirkemøtet.

Arbeidsgruppen vurderer det som mest hensiktsmessig at det i kirkeloven tas inn en egen bestemmelse om forsøk med alternative valgordninger til Kirkemøtet og bispedømmerådene. En slik bestemmelse kan gi hjemmel for å gjennomføre valg etter de to hovedmodellene som arbeidsgruppen anbefaler utprøvd ved valg i 2009 og 2011. Det vil være behov for å fravike de gjeldende reglene i kirkeloven §§ 23 og 24.

Etter arbeidsgruppens oppfatning vil det være hensiktsmessig at Kirkemøtet gis myndighet til å gi nærmere regler om utforming av forsøkene. Forsøkene bør godkjennes av departementet.

Det vil være behov for at Kirkemøtet gjør endringer i eller fraviker regler om valg av menighetsråd, regler om valg av bispedømmeråd (Kirkemøtet), regler om valg av Kirkeråd, Kirkemøtets forretningsorden og statutter for Mellomkirkelig råd og Samisk kirkeråd.

Når forsøkene er gjennomført og forskningsmessig evaluert, kan en på bakgrunn av erfaringene som er høstet, ta stilling til hvordan valgordningene nærmere skal regelfestes, i kirkeloven og i underliggende regelverk vedtatt av Kirkemøtet.

En forsøksbestemmelse kan, etter arbeidsgruppens vurdering, ha følgende ordlyd:

”Kirkemøtet kan fastsette forsøk som innebærer at Kirkemøtet og bispedømmerådene skal velges og sammensettes på en annen måte enn det som følger av §§ 23 og 24. Slike forsøk skal godkjennes av departementet.”

En slik bestemmelse kan plasseres som et nytt siste ledd i kirkeloven § 24 om Kirkemøtets myndighet.

Arbeidsgruppen vil vise til bestemmelsen om forsøk i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) § 15-1, som gir hjemmel for forsøk med gjennomføring av valg som skal skje på en annen måte enn det som følger av valglovens regler.²

² ”§ 15-1. *Forsøk*

(1) Kongen kan etter søknad gi samtykke til:

a) forsøk der valg etter denne lov gjennomføres på andre måter enn det som følger av denne lov, og
b) forsøk med direkte valg av andre folkevalgte organer enn dem denne lov gjelder.

(2) Kongen fastsetter nærmere vilkår for forsøket og bestemmer herunder hvilke lovbestemmelser det kan gjøres avvik fra.”

Kirkeloven § 24 siste ledd gir i dag Kirkemøtet myndighet til å godkjenne forsøk med stemmerettsalder ned til 15 år, valgperiode på to år og direkte valg til kirkelig fellesråd og bispedømmeråd.

I kapittel 7 har arbeidsgruppen skissert mulige revisjoner i ordningen for nominasjon og utnevning av biskop i perioden fram til det eventuelt gjennomføres endringer i Grunnlovens bestemmelser om geistlige embetsmenn. Arbeidsgruppen har også skissert hovedalternativer når tilsettingsmyndigheten eventuelt skal overføres fra kirkelig statsråd til andre kirkelige organer. Dessuten mener arbeidsgruppen at det bør gjøres endringer i prosessen som går forut for utnevning av prost.

Justeringer i utnevnings- eller tilsettingsprosessene, og eventuell overføring av myndigheten til å utpeke biskoper og proster, vil kreve endringer i de gjeldende reglene. Enkelte av elementene som arbeidsgruppen peker på, vil kreve endringer i lov. Det kan for eksempel være behov for at kirkeloven får en bestemmelse som i nødvendig utstrekning gir hjemmel for unntak fra reglene i tjenestemannsloven. Dette må en eventuell komme tilbake til.

For at forsøkene med alternative valgordninger skal kunne gjennomføres ved valgene i 2009 og 2011, må det i løpet av høsten 2008 eller våren 2009 vedtas nødvendige endringer i kirkeloven. Kirkemøtet må fastsette nærmere valgregler mv. høsten 2008.

Kongens myndighet etter valglovens § 15-1 er delegert til Kommunal- og regionaldepartementet, jf. kgl. res. 14. februar 2003. Saker som innebærer avvik fra grunnleggende bestemmelser i valgloven skal likevel avgjøres av Kongen i statsråd.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag

10.1 Innledning

Arbeidsgruppens forslag har betydelige økonomiske og administrative konsekvenser. Skal reformen lykkes, er det etter arbeidsgruppens oppfatning, helt avgjørende med et styrket valgapparat, og at oppbyggingen av det nødvendige administrative apparat kommer i gang så snart som mulig. Det er også nødvendig med betydelig tilførsel av økonomiske ressurser for at reformen skal lykkes. Arbeidsgruppen har skissert de økonomiske konsekvensene av sine forslag, som samlet når opp i betydelige beløp.

10.2 Kostnader ved gjennomføring av valget

Kostnader knyttet til utrustning av valglokaler og evt. lokalleie

Utgiftene er vanskelige å anslå. Det beror på hvor mange menigheter som selv disponerer egnede lokaler i nærheten av de offentlige valglokalene, eller vilkårene for lokalleie av kommunen og andre.

Kostnader knyttet til godtgjørelse til valgstyrrer og stemmestyrrer for betjening av valglokale og optelling av stemmer

Beregningen av kostnadene tar utgangspunkt i antall stemmekretser ved kommunevalget i 2007, som var 3022 (kilde: SSB). (Til sammenlikning var det ved menighetsrådsvalget i 2005 valg i 1278 sokn.)

Av disse hadde 1619 kretser valg over to dager, mens 1403 kretser hadde valg over en dag (kilde: SSB).

Det kreves etter *Regler for valg av menighetsråd* minst tre medlemmer av stemmestyret hvert sted.

En relativt vanlig sats for godtgjørelse til stemmestyrrer er kr. 1200.- for hel valgdag (mandagene) og kr. 600.- for halv valgdag (søndagene eller halv mandag).

Betjening av et valglokale over to valgdager med tre personer vil medføre godtgjørelse på kr. 5400.- pr. valglokale.

Betjening av et valglokale over en valgdag med tre personer vil medføre godtgjørelse på kr. 3600.- pr. valglokale.

Samlet godtgjørelse vil kunne beløpe seg til:

1619 stemmesteder, valg over 2 dager á 5400.-	= 8,74 mill.
1403 stemmesteder, valg over 1 dag á 3600.-	= 5,05 mill
Totalt	13,8 mill.

I tillegg kommer godtgjørelse til valgstyret, for opptelling m.v. som ikke er beregnet, samt økt tidsbruk i forbindelse med kirkelige valg for ansatte.

Samlede merkostnader ved gjennomføring av valget samtidig med og i umiddelbar nærhet av stedet for det offentlige valg, anslås å komme opp i *minimum kr. 17–20 mill.*

Kostnader til lokal valgadministrasjon

De lokale merkostnadene vil variere mye i forhold til soknets størrelse, geografiske forhold m.v. Det vil bli merarbeid knyttet til informasjon og planlegging av valget på flere stemmesteder, flere anledninger til forhåndsstemming m.v. Det foreslås et administrasjonstilskudd i valgår på kr. 2.- pr stemmeberettiget medlem i sokn med under 1000 medlemmer, og kr. 1 pr. stemmeberettiget medlem i sokn med over 1000 medlemmer, samt et grunnbeløp på kr. 1000.-. Administrasjonstilskuddet fordeles til fellestrådene.

Samlet merkostnad ca. *kr. 5 mill.*

Innføring av godtgjørelse for betjening av valglokale og opptelling vil utgjøre de største postene.

Kostnader til styrket valgadministrasjon i bispedømmene

Det vil være behov for vesentlig styrking av bispedømmenes valgadministrasjon, særlig knyttet til innføring av helt eller delvis direkte valg på leke medlemmer av Kirkemøtet, og innføring av nye valgordninger. I følge tilbakemeldinger fra bispedømmene ser nivået i dag ut til å ligge på ca. 1 ½ månedersverk, og ellers utgifter på om lag 50.000.- pr. bispedømme.

For å tilføre bispedømmene den nødvendige kapasitet til å legge trykk i gjennomføring av demokratireformen, foreslår arbeidsgruppen å styrke bispedømmerådene administrative kapasitet med ½ årsverk hver i perioden 2009-2012 (Hovedvekt på valgadministrasjon i 2009 og 2011, hovedvekt på kursing av valgte i 2010 og 2012).

Årlig merkostnad: *kr 3,3 mill*

Kostnader til styrket sentralt valgsekretariat/sentralkirkelig prosjektledelse

Prosjektledelse for de kirkelige valgene i 2009 og 2011. Må på plass med halvårsvirkning i 2008, helårsvirkning i 2009-2012 To årsverk i tillegg til dagens bemanning, samt mulighet for økt kapasitet eller kjøp av tjenester i arbeidsintensive perioder.

2008: To halve årsverk, drifts- og møteutgifter, totale kostnader *kr 1 mill.*

2009-2012: To årsverk, drifts- og møteutgifter, totale kostnader pr. år *kr 2 mill.*

Kostnader knyttet til utvikling av valgmodul i Den norske kirkes medlemsregister (for produksjon av manntall m.m.)

Utviklingskostnader for valgmodul i Den norske kirkes medlemsregister er anslått til *kr. 750.000.-*

Kostnadene til drift av modulen, produksjon av manntall m.m. er ikke beregnet.

Samlede økte kostnader 10.2

Utgifter i valgår: *kr 28,05 mill* (lavt anslag)
(inkl. årlige) *kr 31,05 mill* (høyt anslag)

Derav årlige utgifter *kr 5,3 mill*

10.3 Kostnader ved informasjonstiltak

Utsendelse av valgkort til alle med kirkelig stemmerett

I statsbudsjettet for 2007 var utgiftene knyttet til å pålegge kommunene å sende ut valgkort beregnet til 27 mill. Det var ved kommunevalget i 2007 3,61 mill stemmeberettigede. Ved menighetsrådsvalget i 2007 var det 3,03 mill kirkelig stemmeberettigede (valget bare gjennomført i 204 prøvemenigheter). Det utgjør 83,9 % av alle politisk stemmeberettigede. Utgifter til å sende ut valgkort til alle med kirkelig stemmerett vil dermed kunne anslås til 0,84*27 mill.

Samlet kostnad, utsendelse av valgkort (pr. valg), anslagsvis *kr 22,7–25 mill.*

Sentrale informasjonstiltak om nominasjon og valgbarhet, valgordning, medlemsrettigheter og tid (sted) for valget, valgresultater

Disse informasjonstiltakene skal informere om nye valgordninger, valgbarhet og nominasjon, samt støtte opp om utsendelse av valgkort og skape oppmerksomhet om valget fram mot valgdagen.

Landsdekkende informasjonskampanjer om ny valgordning, valgbarhet og nominasjon, 1-2 mill.

Informasjon til alle kirkemedlemmer, 8 mill.

Merkostnader, sentrale informasjonstiltak (pr. valg) totalt *kr 9–10 mill.*

Lokale og regionale informasjonstiltak om nominasjon, kandidater, tid og sted for valget, valgresultat. Valgmateriell, herunder materiell til presentasjon av kandidater

Presentasjon av kandidatene ved kirkemøtevalget må skje bispedømmevis, presentasjon av kandidatene ved menighetsrådsvalget må skje lokalt. Det må utvikles maler til informasjonsmateriell til bruk for lokale enheter. Valglistor og kandidatinformasjon må gjøres tilgjengelig på internett og i trykt form. Omfanget

av distribusjon i trykt form må avklares. Det vil være kostnadskrevende i tilsvarende størrelsesorden som utsendelse av valgkort, å sende kandidatinformasjonen i trykt form til alle stemmeberettigede. Bare distribusjonskostnadene vil da kunne komme opp i 20 mill.

Hvis ikke informasjonen om kandidatene distribueres til alle kirkemedlemmer, kan kostnadene her har form av tilskudd til lokale tiltak og tilskudd til tiltak på bispedømmenivå.

Samlet (pr valg)

Tilskudd til lokale informasjonstiltak:	<i>kr 6 mill</i>
Tilskudd til regionale tiltak (Bispedømmene)	<i>kr 2,5 mill</i>
Tillegg ved full distribusjon av valgmateriell	<i>kr 20 mill</i>

Samlede økte kostnader 10.3

Utgifter i valgår	<i>kr 40,2 mill (lavt anslag)</i>
	<i>kr 63,5 mill (høyt anslag)</i>

10.4 Kostnader knyttet til utvidelse av Kirkemøtet og bispedømmerådene

Økte reise- og oppholdsutgifter, Kirkemøtet

Reise- og oppholdsutgifter for ett medlem av Kirkemøtet beløper seg pr. 2008 til ca. kr. 11.000.-. En utvidelse av Kirkemøtet med 39 medlemmer i forhold til dagens størrelse vil medføre en merkostnad på kr. 429.000.-. I tillegg kommer merkostnader til utsendelse av sakspapirer m.v.

Samlet årlig merkostnad anslås til i størrelsesorden kr. 450.000.- til 500.000.-

Økte utgifter, dekning av tapt arbeidsfortjeneste, Kirkemøtet

Sats, legitimerede utgifter kr 1370.- pr. dag.

Årlig merkostnad: inntil kr 270.000.- avhengig av hvor mange som gjør bruk av ordningen.

Økte reiseutgifter, bispedømmerådene

Årlig merkostnad er vanskelig å anslå, da en ikke har rukket å innhente opplysninger fra bispedømmene.

Økte utgifter, dekning av tapt arbeidsfortjeneste, bispedømmerådene

Årlig merkostnad anslagsvis kr. 100.000.- til 250.000.- avhengig av antall møtedager, møter på dagtid og hvor mange som bruker ordningen.

Innføring av møtegodtgjørelse

Innføring av møtegodtgjørelse kan komme i stedet for refusjon av tapt arbeidsfortjeneste, eller i tillegg. Møtegodtgjørelsen i Oslo bispedømme pr i dag, er kr. 1000.- pr. medlem pr. møte. Med 11 bispedømmeråd, 8 møter i året og totalt 125 bispedømmerådsmedlemmer, kan utgifter til møtegodtgjørelse i denne størrelsesorden løpe opp i *kr 1 – 1,1 mill.*

Frikjøp av rådsledere

I dag frikjøpes leder av Mellomkirkelig råd med 30 % og leder av Samisk kirkeråd med 20 % stilling. Begge er prester i Den norske kirke. Deres arbeidsgivere får refusjon for frikjøp. Det er ingen ordning for frikjøp av rådsledere ut over for prester som er statstjenestemenn eller embetsmenn.

En ordning med frikjøp av leder i Kirkerådet (50 % stilling), leder i Mellomkirkelig råd (30 % stilling), leder i Samisk kirkeråd (20 % stilling), og leder i bispedømmeråd (20 % stilling x 11) vil komme opp i 3,2 årsverk, anslagsvis 1,6 mill. I dag har bispedømmerådsledere normalt kr. 30.000.- i godtgjørelse, totalt kr. 330.000.-.

Økte utgifter ved en frikjøpsordning vil beløpe seg til ca. *1,3 mill.*

Samlede økte kostnader 10.4

Årlige utgifter:	<i>3,12 mill</i> (lavt anslag)
Årlige utgifter:	<i>3,42 mill</i> (høyt anslag)

10.5 Kostnader vedrørende kurs og opplæring av valgapparat og tillitsvalgte

Kostnader vedrørende kurs i forberedelse og gjennomføring av valget

Seminar for valgansvarlige i bispedømmene, kurs for nøkkelpersonell i bispedømmet, kurs for menighetene (minst ett kurs pr prosti, anslagsvis 150 kurs, á 20.000.- i gjennomsnitt).

Anslagsvis merkostnad: *kr 3 mill*

Kostnader, kurs for menighetsrådsmedlemmer, fellesrådsmedlemmer og rådsledere

Det vil i 2009 kunne være behov for ekstra kursdag for nyvalgte menighetsrådsmedlemmer om den indirekte valgkomponenten til Kirkemøtet. Prostivise kurs, anslagsvis 110 kurs (á kr. 20.000.- i gjennomsnitt).

Anslagsvis merkostnad: *kr 2,2 mill*

Kostnader, kurs for bispedømmerådsmedlemmer og kirkemøtemedlemmer

Det er i dag ikke egne kurs for nyvalgte bispedømmerådsmedlemmer og kirkemøtemedlemmer. Dagskurs med innføring i begge verv avholdes i hvert bispedømme, 11 kurs.

Anslagsvis merkostnad: *kr 0,5 mill*

Samlede økte kostnader 10.5

Utgifter i valgår: *kr 3 mill*

Utgifter året etter valgår: *kr 2,7 mill*

10.6 Kostnader vedrørende evaluering og forskning

Evaluering av forsøksordningen ved kirkemøte-/bispedømmerådsvalget i 2009 og av menighetsråds- og kirkemøtevalg samtidig med stortingsvalget i 2009

Evalueringsprosjektet må ha en forsvarlig ramme til innhenting av erfaringer og erfaringsbearbeiding. De ulike typer valgundersøkelser m.v. nedenfor vil også kunne inngå i evalueringsgruppens datagrunnlag.

Anslagsvis kostnadsramme evalueringsprosjekt 2009-2010: *2-3 mill.*

Evaluering av forsøksordningen ved kirkemøte-/bispedømmerådsvalget i 2011 og av menighetsråds- og kirkemøtevalg samtidig med kommunevalget i 2011

Det må gjennomføres evaluering også av valget i 2011, før samlet evalueringsrapport framlegges. Anslagsvis kostnadsramme evalueringsprosjekt 2011-2012: *kr 1,5-2,5 mill.*

Valgundersøkelser knyttet til de kirkelige valgene i 2009 (og 2010), evt. med oppfølgende valgundersøkelser i 2011

Det er ønskelig å kunne gjennomføre ulike typer undersøkelser. Det er ønskelig med valgundersøkelser både i 2009 og 2011. Om dette skal ha form av oppfølging av medlemsundersøkelsen "Folkekirke 2000", eller om en slik undersøkelse kan gjennomføres i forkant av valget i 2009 for så å følges opp av valgundersøkelser, kan vurderes.

- a) Valgundersøkelse, kostnad ca. 1,5 mill. pr. gang.
- b) Medlemsundersøkelse, kostnad ca. 1 mill.
- c) Kvalitativ undersøkelse av demokratiet i kirken, kostnad ca 1.mill.

Samlet kostnad ca. *kr 5 mill.*

**Erfarings- og motivasjonsundersøkelse, menighetsråds- og
bispedømmerådsmedlemmer 2009 og 2011**

Kostnadsramme ca. kr 600.000.- pr. gang, totalt *kr 1,2 mill.*

Etablering av historisk valgdatabase for analyse av de kirkelige valg

Registrering av valgdata ca. kr. 500.000.

Tilpasning av database ca. kr. 500.000

Samlet kostnad ca. *kr. 1 mill.*

Samlede økte kostnader 10.6

Utgifter i valgår/året etter valgår:	<i>kr 3,25 mill</i> (lavt anslag)
	<i>kr 6,25 mill</i> (høyt anslag)

Engangsutgift (historisk valgdatabase)	<i>kr 1 mill</i>
--	------------------

10.7 Samlede økte kostnader i punktene 10.2–10.6

Det samlede anslaget over økte utgifter framgår av tabell 10.1. Det framgår også hva som vil være årlige kostnader og hva som vil være knyttet til valgår/året etter valget. Det er også tatt inn anslag over dagens utgiftsnivå ved menighetsråds- og bispedømmerrådsvalg. En sammenlikning med *Svenska kyrkans* utgifter er også tatt inn i tabellen.

Tabell 10.1 Samlet oversikt over kostnader punktene 10.2–10.6

Pkt.		2008			
		Lavt anslag Mill kr.	Høyt anslag Mill kr.		
Pkt. 10.2	Gjennomføring valg				
	Godtgjørelse valgstyres stemmestyrer	17,00	20,00	Valgår	
	Lokal valgadministrasjon	5,00	5,00	Valgår	
	Valgadministrasjon bispedømmer	3,30	3,30	Årlig fire år	
	Sentral valgadministrasjon	2,00	2,00	1,00 Årlig fire år	
	Valgmodul medl.register/manntall	0,75	0,75	Engangs	
Pkt. 10.3	Informasjonstiltak				
	Valgkort	22,70	25,00	Valgår	
	Sentrale informasjonstiltak	9,00	10,00	Valgår	
	Lokale informasjonstiltak	6,00	6,00	Valgår	
	Regionale informasjonstiltak	2,50	2,50	Valgår	
	Full distribusjon, valgmateriell		20,00	Valgår	
Pkt. 10.4	Kostnader KM/BDR				
	Økte utgifter arr. KM	0,45	0,50	Årlig	
	Økt refusjon tapt arb.fortjeneste KM	0,27	0,27	Årlig	
	Økte reiseutgifter BDR			Ikke beregnet	
	Økt refusjon tapt arb.fortjeneste BDR	0,10	0,25	Årlig	
	Innføring møtgodtgjørelse	1,00	1,10	Årlig	
	Frikjøp rådsledere	1,30	1,30	Årlig	
Pkt. 10.5	Kurs valgapparat tillitsvalgte				
	Kurs valgopplæring sentralt, regionalt, lokalt	3,00	3,00	Valgår	
	Kurs MR og FR, rådsledere	2,20	2,20	År etter valg	
	Kurs BDR og KM-medlemmer	0,50	0,50	År etter valg	
Pkt. 10.6	Evaluering og forskning				
	Evalueringsprosjekt 2009	2-3 mill	1,75	2,75	Valgår/året etter valget
	Evalueringsprosjekt 2011	1,5-2,5 mill			Valgår/året etter valget
	Valgundersøkelser		1,50	3,50	Valgår/året etter valget
	Erfarings- og motivasjonsundersøkelse rådsmedl		0,60	0,60	Valgår
	Historisk valgdatabase		1,00	1,00	Engangs
	<i>Samlede utgifter valg 2009</i>	<i>81,92</i>	<i>111,52</i>	<i>Økte utgifter, valg 2009</i>	
	<i>Samlede utgifter valg 2011</i>	<i>80,17</i>	<i>109,77</i>	<i>Økte utgifter, valg 2011</i>	
	<i>Årlige utgifter som følge av reformen</i>	<i>8,50</i>	<i>8,75</i>	<i>Hvorav årlige utgifter</i>	

Utgifter med dagens ordning (anslag)

<i>Lokale utgifter, Menighetsrådsvalget 2005</i>	2,5 mill
<i>Regionale utgifter Menighetsrådskurs m.v. 2005</i>	1 mill
<i>Utgifter, bispedømmerådsvalg 2006</i>	1,15 mill

Sammenlignet med *Svenska kyrkans* utgifter (bare valgutgifter):

2001	140 mill
2005	125 mill

”Ekstern informasjon”, ca. 16,5 mill i 2001 holdt utenfor.

Valgkort utgjorde 30 mill i 2001, 19 mill i 2005

IT-investeringer utgjorde 32,8 mill i 2001, vesentlig mindre i 2005.

Kilde: Välja med förtroende, Svenska kyrkans utredningar 2006:2, s.72-74