



Sak KM 10/13

Hovedlinjer i nominasjons- og valgordning ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet

Merknader fra kirkemøtekomite E

Komiteen legger saksorienteringen til grunn, men påpeker at saksorienteringen og forslag til vedtak ble utformet *før* Prop. 78 L – *Endringer i kirkeloven* forelå. Proposisjonen gir tydelige føringer for saken.

Komiteen har holdt seg til de samme saksområder som forslaget fra Kirkerådet: Valgform, nominasjonsordning og opptellingsmåte. Komiteen påpeker at sak KM 10/13 omhandler *hovedlinjer* i nominasjons- og valgordning, og har holdt seg til det samme detaljeringsnivå som det opprinnelige forslaget til vedtak.

Komiteen forutsetter at et fullstendig utformet forslag til valgregler legges fram for Kirkemøtet 2014. Komiteens innstilling i sak KM 04/13 er også førende for komiteens behandling av sak KM 10/13.

Valgform

Lovendringene i Prop. 78 L legger til grunn at valget av leke representanter til bispedømmeråd og Kirkemøtet skal gjennomføres som flertalls- eller forholdstallsvalg. På bakgrunn av behandlingen av sak KM 04/13, tar komiteen utgangspunkt i en valgordning der det åpnes for flere lister og forholdstallsvalg. Komiteen mener at det viktigste veivalget nå, er om valget skal gjennomføres

- a) med utgangspunkt i en prioritert liste utarbeidet av en nominasjonskomité, med en senere åpning for alternative lister, eller
- b) med et utgangspunkt i en invitasjon til andre om å stille lister.

Flertallet i komiteen går inn for den førstnevnte valgform.

Komiteen har vurdert om valgformen skal kunne være ulik i de forskjellige bispedømmer, men går inn for at samme valgform skal gjelde for alle bispedømmer.

I tillegg til å følge føringene i Prop. 78 L, er et av hovedhensynene for komiteen at valgformen skal være enkel for velgerne. Enhver form for preferansevalg blir ikke utelukket i Prop. 78 L og komiteen ser at preferansevalg har noen sterke sider, men har ikke vurdert å arbeide videre med preferansevalg.

Komiteen legger til grunn føringene i Prop. 78 L om at minimum fire av sju leke representanter skal velges ved direkte valg. Komiteen foreslår at det kun er to alternativ, enten at fire velges direkte eller samtlige sju. Det foreslås at bispedømmerådene selv avgjør dette.

Nominasjon

De to nominasjonsordningene komiteen har vurdert som alternativer, avviker fra hverandre med hensyn til hvilken rekkefølge eventuelle aktører slipper til i nominasjonsprosessen.

Ordning med utgangspunkt i flere selvstendige lister (mindretallets forslag)

Den ene modellen komiteen har vurdert, tar utgangspunkt i at det først går ut en henstilling om å melde interesse for å stille liste. Denne modellen har to scenarier. Det ene scenariet er at to eller flere grupper av forslagsstillere melder intensjon om å stille liste innen en frist satt tidlig i nominasjonsforløpet. I så tilfelle tar ikke valgstyret initiativ til at det blir nedsatt en nominasjonskomité. I stedet gis det anledning til å stille flere lister innen en ny frist. Det legges da opp til forholdstallsvalg. Dersom det ved endelig frist likevel bare foreligger én eller ingen godkjente lister, dvs. at forutsetningene for listevalg ikke er oppfylt, må valget avvikles som flertallsvalg. Valgstyret må da igangsette en egen nominasjonsprosess og ta initiativ til å få satt ned en nominasjonskomité. Denne utarbeider en foreløpig liste som så kan utvides gjennom supplerende nominasjon.

Det andre scenariet er at det ikke er noen, eller bare én gruppe av forslagsstillere som melder interesse for å stille liste innen den første fristen. Den videre prosessen blir da i stor grad i tråd med nominasjonsprosessen fra 2011, men nå rettet mot flertallsvalg og ikke preferansevalg. Valgstyret må også da ta initiativ til at det blir nedsatt en nominasjonskomité. Denne utarbeider en foreløpig liste som så kan utvides gjennom supplerende nominasjon.

Ved å velge en slik ordning, ser komiteen fordelene i at man tidlig får avklart hvorvidt det stilles lister fra grupper av forslagsstillere. Dette gir en ryddig prosess der man tidlig får avklart om det blir valg ved flertallsvalg eller forholdstallsvalg. I de tilfeller der det blir forholdstallsvalg, vil dette bli mellom lister med like forutsetninger. Komiteen ser samtidig at denne modellen kan virke polariserende, særlig hvis det stilles to lister. Komiteen er usikker på om en slik prosess vil gi velgeren valgalternativer som representerer en god bredde, da det er stor usikkerhet knyttet til hvem som vil kunne stille liste.

Et mindretall i komiteen går inn for en slik modell.

Ordning med utgangspunkt i en nominasjonskomité (komiteens innstilling)

Den andre modellen tar utgangspunkt i at en bredt sammensatt nominasjonskomité utarbeider en prioritert liste. Denne kunngjøres og sendes ut til menighetsrådene. Andre grupper av forslagsstillere gis så anledning til å fremme lister. Hvis det ikke fremmes alternative lister, gis det anledning til supplerende nominasjon, og valget avvikles som flertallsvalg. Dersom det fremmes alternative lister, åpnes det ikke for supplerende nominasjon, og valget avvikles som forholdstallsvalg. Det er nok at det fremmes én alternativ liste for at det blir forholdstallsvalg. Nominasjonskomiteens liste vil være én av listene ved forholdstallsvalg, også dersom det fremmes flere alternative lister. Denne modellen er svært lik måten menighetsrådsvalget 2011 ble gjennomført på, men er utvidet med muligheten for supplerende nominasjon dersom det ikke fremmes alternative lister.

Komiteen ser at denne modellen kan være mer samlende. Nominasjonskomiteen sikrer en god bredde. Retten til å fremme alternative lister, samt retten til supplerende nominasjon dersom det ikke fremmes andre lister, sikrer de demokratiske rettigheter. Komiteen ser at denne modellen kan gi asymmetriske forholdstallsvalg, da

nominasjonskomiteens liste vil ha et annet utgangspunkt enn de andre listene. Komiteen anser ikke dette som noe stort problem, og viser til at denne ordningen fungerer ved menighetsrådsvalg.

Flertallet i komiteen går inn for denne modellen.

Høring av menighetsrådene på et foreløpig listeforslag

I Kirkerådets fremlegg er det også foreslått å ha en høring av menighetsrådene på et foreløpig listeforslag. Når valgordningen nå uansett utvides med mulighet for å fremme lister, anser komiteen det som hensiktsmessig at en slik høringsrunde bortfaller ut fra et tidsmessig perspektiv. Menighetsrådene får uansett nominasjonskomiteens foreløpige liste tilsendt, og de enkelte medlemmene kan da eventuelt ta initiativ til alternative lister eller supplerende nominasjon. Menighetsrådene er også godt ivaretatt i utarbeidelsen av det foreløpige listeforslaget i gjeldende nominasjonsordning.

Krav til å kunne fremme lister og til supplerende nominasjon

Departementet legger i Prop. 78 L til grunn at Kirkemøtet «ikke fastsetter urimelig høye krav til alternative lister, slik at forholdstallsvalg i realiteten utelukkes som mulighet» (punkt 3.2.3). I Kirkerådets høringsnotat fra høsten 2012 er dette spørsmålet kort berørt, og en terskel på 400-500 underskrifter er nevnt med henvisning til regler for valg av fylkesting. Selv om høringsspørsmålene ikke eksplisitt tok dette opp, påpekte to av bispedømmerådene at dette var en for høy terskel (Stavanger og Hamar). Hamar bispedømmeråd foreslo en terskel på 200. Komiteen ønsker å følge departementets føringer, og går inn for å senke terskelen betraktelig. Dette fordi prosentandelen av de stemmeberettigede som stemmer er langt lavere ved kirkevalg enn ved fylkestingsvalg. Komiteen går inn for at terskelen for å fremme alternative lister skal være til sammen 150 stemmeberettigede forslagsstillere fra minst tre ulike sokn innenfor bispedømmet, der maksimum 50 % av forslagstillerne kan komme fra ett og samme sokn.

Tilsvarende krav stilles til forslagsstillere ved supplerende nominasjon, men komiteen foreslår at terskelen her skal være til sammen 75 stemmeberettigede medlemmer, i tråd med Kirkerådets forslag.

Krav til kandidatlist

Detaljerte krav til kandidatlist må utredes videre til Kirkemøtet 2014, men komiteen ønsker likevel en videreføring av noen sentrale krav fra valget 2011. Dette gjelder bestemmelsene om at begge kjønn skal være representert med ikke mindre enn 40 prosent, kandidater fra forskjellige distrikt skal være representert og andelen kandidater under 30 år skal være minst 20 prosent.

Nominasjonskomiteen bør i utarbeidelsen av sitt listeforslag tilstrebe bredde i kandidatenes syn på aktuelle kirkelige spørsmål, og skal i forbindelse med nominasjonen innhente kandidatenes syn på slike spørsmål. Dette er i samsvar med regler fra 2011, punkt 7.6.

Stemmegivning og opptelling

Reglene for opptelling må være forskjellige for forholdstallsvalg og flertallsvalg. For å redusere muligheten for feil utfylling av stemmesedler, anser komiteen det som klokt at reglene for utfylling av stemmesedlene ved flertallsvalg og forholdstallsvalg er så like som mulig.

Ved forholdstallsvalg kan man vanligvis forhåndskumulere et visst antall kandidater, men komiteen går ikke inn for dette ved de kirkelige valg. Komiteen går inn for at det

skal være mulig å gi tilleggsstemmer til et nærmere angitt antall kandidater, men ikke anledning til å stryke kandidater. Komiteen ber om at et konkret forslag til antall tillatte tilleggsstemmer innarbeides i det endelige forslaget til valgeregler som skal legges frem i 2014.

Komiteen har drøftet om det skal være anledning til å gi personstemmer til kandidater fra annen liste. Opptellingen kan være krevende for valgstyrene, men komiteen ser det som ønskelig at velgerne kan gi slike personstemmer.

Ved forholdstallsvalg, skjer opptellingen slik at mandater fordeles i samsvar med antall stemmer til den enkelte liste etter oddetallsmetoden med første delingstall 1. Deretter tildeles plassene til kandidater på hver liste etter antall personstemmer. Komiteen er kjent med at det ved menighetsrådsvalg benyttes første delingstall 1,4, slik det gjøres ved stortingsvalg. Komiteen mener at dette bør endres til 1 også ved menighetsrådsvalg. 1,4 som første delingstall er innført for å øke styringsdyktigheten for regjering etter stortingsvalg, og anses som unødvendig ved bispedømmerådsvalg og menighetsrådsvalg.

Ved flertallsvalg benyttes opptellingsreglene fra menighetsrådsvalget 2011. Ved denne opptellingsmåten får alle navn på listen én stemme, slik at tilleggsstemmer i praksis avgjør valget. Denne opptellingsmåten gir den enkelte velger stor innflytelse og reduserer nominasjonskomiteens påvirkning på valgresultatet. Komiteen ser samtidig at denne opptellingsmåten i liten grad sikrer mindretallsrepresentasjon, og således kan gi organiserte kampanjer større uttelling i valget enn det egentlig er grunnlag for. En avgjørelse om ikke å tillate strykninger vil redusere denne effekten. En begrensning i antallet tillatte tilleggsstemmer begrenser denne effekten ytterligere. Komiteen påpeker viktigheten av at en slik begrensning avveies mot hensynet til velgerens handlefrihet. Komiteen ber om at også et konkret forslag til antall tillatte tilleggsstemmer ved flertallsvalg innarbeides i det endelige forslaget til valgeregler som skal legges frem i 2014.

Andre spørsmål

Stemmerettsalder fra det året man fyller 15 år

Komiteen er kjent med gode erfaringer som er gjort med senket stemmerettsalder til det året man fyller 15 år ved kirkevalgene i 2009 og 2011, og tar til etterretning den støtte Kirkemøtet har vist til stemmerettsalder fra det året man fyller 15 år. Med bakgrunn i forsøkshjemmelen i kirkeloven § 24 går komiteen inn for at prøveordningen brukes i alle bispedømmer inntil bestemmelsen om stemmerettsalder i kirkeloven § 4 eventuelt tas opp til vurdering, jf. sak KM 4/13.

Vedtak i sak KM 12/12, punkt 5 og 6

Komiteen påpeker behovet for forbedringer når det gjelder tiltak for å gjøre kandidatene kjent for velgerne, for rask kunngjøring av valgresultat og ellers for god kommunikasjon rundt kirkevalgene (jf. sak KM 12/12, pkt. 5). Komiteen påpeker også behovet for en bedre ordning for valg av samiske representanter til bispedømmeråd og Kirkemøtet og for oppfølging av samiskkirkelig demokrati i strategiplanen for samisk kirkeliv (jf. sak KM 12/12, pkt. 6). Dette arbeidet må komme i gang snarest, og i samarbeid med Samisk kirkeråd.

Spørsmål som må avklares frem mot Kirkemøtet 2014

Tema som komiteen har notert for videre utredning frem mot Kirkemøtet 2014, er blant annet:

- Regler for sammensetning og valg av nominasjonskomité.
- Retningslinjer for hvordan muligheten for å stille lister skal kunngjøres.
- Hvor mange personer som skal stå på kandidatlistene.
- Avklaring for personer som ønsker å stå på to lister.
- Avklaring for personer som ønsker å være forslagsstillere for to lister eller som ønsker å fremme mer enn én kandidat til supplerende nominasjon.
- Innplassering på listen av de kandidater som er fremmet gjennom supplerende nominasjon.
- Håndtering av tilføyelse av nye navn på stemmeseddelen (noe som er tillatt ved menighetsrådsvalg).
- Eventuell begrensning av antall tilleggsstemmer og håndtering av stemmesedler som ikke tar hensyn til disse begrensningene.
- Regler for indirekte valg i forhold til reglene for direkte valg.

Forvaltningslovens krav

Komiteen forutsetter at Kirkerådets arbeid med et detaljert regelverk til Kirkemøtet 2014 skjer i tråd med reglene i forvaltningsloven.

Kirkemøtets vedtak

1. Kirkemøtet ber Kirkerådet legge fram forslag til permanente valgregler for de kirkelige valg for Kirkemøtet 2014. Valgreglene skal bygge på de *Særlige regler ved de kirkelige valg* som ble benyttet ved kirkevalget i 2011. Valgreglene for valg av de leke medlemmene til bispedømmeråd og Kirkemøtet endres i tråd med føringene i de følgende punkter.
2. Det enkelte bispedømmeråd bestemmer om de sju leke medlemmene velges ved
 - a) direkte valg av alle sju medlemmer
 - eller
 - b) som en kombinasjon der fire medlemmer velges ved direkte valg og tre medlemmer ved indirekte valg.
3. Valget gjennomføres på følgende måte:
 - a) Bispedømmerådet oppnevner et valgstyre som ser til at en bredt sammensatt nominasjonskomité velges etter prosedyrer fastsatt av KM 2014, som sikrer at et mangfold av kirkelige erfaringer og synspunkter er representert.
 - b) Nominasjonskomiteen setter opp en prioritert kandidatliste, som skal ha minst 20 % kandidater under 30 år og minst 40 % av hvert kjønn, samt geografisk spredning i bispedømmet.
 - c) Kandidatlisten kunngjøres på bispedømmets nettsider og sendes til menighetsrådene.
 - d) Til sammen 150 stemmeberettigede medlemmer fra minst tre ulike sokn i bispedømmet kan stille alternativ liste. Maksimalt 50 % av underskriverne kan komme fra ett og samme sokn. Listen skal ha minst 20 % kandidater under 30 år og minst 40 % av hvert kjønn, samt geografisk spredning innenfor bispedømmet.
 - e) Dersom det foreligger flere lister, gjennomføres valget som forholdstallsvalg. Det skal være mulig å avgi tilleggsstemmer til et nærmere angitt antall kandidater som fastsettes av Kirkemøtet i 2014, men ikke anledning til å stryke kandidater. Det skal være mulig å gi personstemmer til kandidater fra annen liste. Ved opptellingen skjer mandatfordelingen i samsvar med antall stemmer til den enkelte liste etter oddetallsmetoden med første delingstall 1, deretter tildeles plassene til kandidater på hver liste etter antall personstemmer.

- f) Dersom det ikke fremmes alternative lister kan til sammen 75 stemmeberettigede fra minst tre ulike sokn i bispedømmet foreta supplerende nominasjon. Maksimalt 50 % av forslagsstillerne kan komme fra samme sokn.
 - g) Valget gjennomføres som flertallsvalg dersom det bare foreligger liste fra nominasjonskomiteen. Det skal være mulig å avgi tilleggsstemmer til et nærmere angitt antall kandidater som fastsettes av Kirkemøtet i 2014, men ikke anledning til å stryke kandidater. Samme opptellingsmåte benyttes som ved menighetsrådsvalget 2011 og plassene tildeles i samsvar med antall personstemmer.
4. Vedtaket fattes med forbehold om at Stortinget gjør de nødvendige endringer i kirkeloven.
 5. Prøveordningen med stemmerett fra det året man fyller 15 år brukes i alle bispedømmer.
 6. Kirkemøtet viser ellers til vedtakene i KM 12/12, pkt. 5 og 6.

-- --