



Referanser: KR 51.8/14, 51.15/14, 62/14

Saksdokumenter:

KR 15.1/15 Finansiering av alternative lister i kirkevalget 2015: Søknad fra Åpen folkekirke 02.12.14

KR 15.2/15 Finansiering av alternative lister i kirkevalget 2015 – svar på søknad fra Åpen folkekirke 09.01.15

KR 15.3/15 Klage på søknad om midler 30.01.15

Kirkevalget 2015 – behandling av klage fra Åpen folkekirke

Sammendrag

Kirkerådet mottok 2. desember 2014 en søknad om midler for å drive informasjonsarbeid til velgerne ved Kirkevalget 2015 fra Åpen folkekirke. Kirkerådet avsto søknaden i brev av 9. januar 2015. Åpen folkekirke påklaget Kirkerådets vedtak i brev av 30. januar 2015. Etter kirkeloven § 38 annet ledd kan ikke vedtak fattet av lovbestemte kirkelige organer påklages. Det er således ingen klagerett knyttet til Kirkerådets enkeltvedtak av 9. januar 2015. Kirkerådet har samtidig mulighet til å endre vedtaket, så lenge det er i partens favør. Ettersom dette er en sak av prinsipiell betydning, velger direktøren likevel å legge saken på Kirkerådets bord. Det foreslås at Kirkerådet fastholder vedtaket av 9. januar, men legges opp til at Kirkerådet får tilbake en utredning om en mulig tilskuddsordning i forkant av Kirkevalget 2019. Lister fra andre grupper forslagsstillere kan være et verdifullt virkemiddel for å sikre en bred sammensetning av kirkelige råd.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet fastholder vedtaket av 9. januar 2015.
2. Kirkerådet ber om å få tilbake en utredning om en eventuell tilskuddsordning på bakgrunn av evalueringen av Kirkevalget 2015, i forkant av budsjettprosessene før Kirkevalget 2019

Saksorientering

Bakgrunn

Kirkerådet vedtok i møte 11.-12. desember Kirkerådets budsjett for 2015, og ble samtidig orientert om hvordan kirkevalgmidlene fra Statsbudsjettet 2015 ville bli disponert. Kirkerådet behandlet administrativt på bakgrunn av dette søknad av 02.12.2014 fra Åpen folkekirke, om 1,1 millioner kroner for å drive informasjonsarbeid til velgerne ved Kirkevalget 2015. Med basis i at det valgte Kirkerådet hadde tatt til orientering hvordan midlene til Kirkevalget 2015 ville bli benyttet, ble søknaden i brev fra Kirkerådet datert 9. januar 2015 avslått. Med henvisning til forvaltningsloven § 28 mottok Kirkerådet 30. januar 2015 klage på avslaget.

II Vurdering av spørsmålet om klageadgang

Kirkerådet legger til grunn at avgjørelsen om å avslå søknaden fra Åpen folkekirke må anses for å være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b). Hovedregelen etter forvaltningslovens bestemmelser er at «enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)», jf. § 28 første ledd. Åpen folkekirke er å anse som part i saken, jf. § 2 første ledd bokstav e). Klagefristen på tre uker er overholdt, jf. § 29.

For lovbestemte kirkelige organer er det gitt en særbestemmelse knyttet til klageadgang, jf. kirkeloven § 38 annet ledd, som går foran forvaltningslovens klagebestemmelser. Her heter det at «Vedtaket i et lovbestemt kirkelig organ kan ikke påklages med mindre annet er særskilt bestemt». I forarbeidene forklares bakgrunnen for denne bestemmelsen nærmere:

«Annet ledd om begrensning av klageadgangen følger bl.a. av at den kirkelige rådsstrukturen ikke er hierarkisk i den forstand at de kirkelige rådene står i et generelt over- eller underordningsforhold til hverandre. Klageadgangen må derfor fastsettes særskilt (...)» (Ot.prp. nr. 64 (1994-1995) s. 61).

Det er ikke en særskilt fastsatt klageadgang knyttet til Kirkerådets vedtak om å avslå den aktuelle søknaden. Dermed er det ikke klageadgang knyttet til enkeltvedtaket av 9. januar 2015.

Kirkerådet har etter forvaltningslovens bestemmelser om klage og omgjøring anledning til selv å endre vedtaket, så lenge det ikke er til skade for den parten det retter seg mot, jf. forvaltningslovens kapittel VI. Kirkerådet har således *muligheten* til å endre vedtaket av 9. januar 2015.

Siden saken er av prinsipiell betydning, velger direktøren likevel å legge Åpen folkekirkes klagebrev på Kirkerådets bord.

III Om behandlingen av søknaden fra Åpen folkekirke

I brevet av 30.01.2015 stiller Åpen folkekirke seg spørrende til hvorvidt Kirkerådet håndterte deres søknad i tråd med god saksbehandling, og reiser spørsmålet om hvorvidt deres søknad har blitt korrekt behandlet.

Kirkerådet vedtok budsjettet for 2015 i møte 11.-12. desember 2014, jf. sak KR 62/14. Tildelingen av kirkevalgmidlene inngikk i dette ordinære budsjettet. I samme møte ble det lagt frem en orienteringssak om budsjett for Kirkevalget 2015 som nærmere spesifiserte hvordan Kirkevalgets budsjett var disponert (KR 51.8/14). Søknaden fra Åpen folkekirke av 02.12.2014 ble lagt frem for Kirkerådet som en orienteringssak i møtet i desember, jf. sak KR 51.15/14. Kirkerådet tok saken til orientering, og søknaden ble deretter realitetsbehandlet av Kirkerådets sekretariat, og ble meddelt avslått i brev av 09.01.2015. Kirkerådets administrative behandling ble fattet innenfor de budsjетtrammer Kirkerådet hadde vedtatt.

Direktøren utfører de oppgaver som hører til Kirkerådets løpende administrasjon, jf. delegasjonsreglementet for Kirkerådet § 1 annet ledd. Direktøren har i henhold til delegasjonsreglementet § 4 myndighet til å avgjøre saker på vegne av rådet mellom dets møter. Saker av stor prinsipiell betydning skal forelegges Kirkerådet, jf. delegasjonsreglementet § 4 tredje ledd. Direktøren kan delegere sin myndighet videre i sekretariatet.

Avgjørelser fattet av direktør, eller den direktør har delegert myndigheten videre til, er å regne som avgjørelser fattet av Kirkerådet. At det ikke var det *valgte* Kirkerådet som realitetsbehandlet søknaden i desembermøtet, betyr således ikke at Kirkerådet *ikke* har realitetsbehandlet saken.

IV Vedrørende komitémerknad 20

Åpen folkekirke refererer i søknaden og i klagen til komitémerknad 20 fra sak KM 05/14. Den aktuelle komitémerkningen lyder som følger:

«20. Økonomisk støtte til grupper som vil stille liste

Registrerte politiske partier får i dag offentlig støtte. Med åpning for alternative lister ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, ser komiteen at det må søkes om egne midler til dette formål for å sikre reelle valgalternativer i tråd med demokratireformen.»

Åpen folkekirke viser til at Kirkerådet tilsynelatende leser «merkningen utelukkende som at komiteen mener det bør søkes midler fra Stortinget». Åpen folkekirke mener dette er

en for snever tolkning, og mener at merknaden også kan leses slik at Kirkerådet «kan søkes om egne midler til dette formål for å sikre reelle valgalternativer i tråd med demokratireformen» .

Åpen folkekirke har rett i at merknaden av Kirkerådet har blitt forstått som at eventuell økonomisk støtte til grupper som vil stille liste, måtte søkes om i tillegg til den ordinære valgtildelingen. Den norske kirkes budsjettmidler til kirkevalget skal dekke tilskudd til lokalt nivå, valgkort og informasjon til alle stemmeberettigede og nasjonal og regional tilrettelegging, jf. tildelingsbrevet fra KUD av 5. februar 2015.

I redegjørelsen for de økonomiske og administrative kostnadene knyttet til endringene i valgbestemmelsene i Prop. 78 L. (2012-2013) *Endringer i kirke-loven* ble det lagt til grunn at utredningen av økonomiske og administrative konsekvenser før Kirkevalget 2009 også vil danne grunnlaget for tildelingene til kirkevalg i de kommende årene. I St.prp.nr. 39 (2008-2009) *Om endringer i Statsbudsjettet for 2009 under Kultur- og kirke-departementet* s. 5, venstre spalte, fremgår det at beregningen av tildelingen til valggjennomføringen forutsetter fortsatt frivillig innsats lokalt. Dermed er det fra statens side ikke lagt opp til at kirkevalgene skal være fullfinansierte, selv om det er offentlige valg (jf. saksorientering til sak KM 04/14, s. 55). Kirkerådet har på denne bakgrunn sett det nødvendig å opprettholde nivået på de ulike postene i kirkevalgbudsjettet, og lagt til grunn at eventuelle midler til andre grupper forslagsstillere måtte komme utenom den ordinære tildelingen. Ettersom innspillet fra Kirkemøtet 2014 kom etter fristen for å melde budsjettbehov for 2015, har Kirkerådet derfor ikke søkt om ytterligere midler.

I utgangspunktet er det kun komiteen selv som hefter for sine merknader, ikke Kirkemøtet. Allikevel kan komiteen sende viktige signaler som Kirkerådet kan tillegge vekt.

Åpen folkekirke viser videre i sitt klagebrev til at Stortingets bevilgning til kirkevalget er til Den norske kirke som helhet, og at Kirkemøtet gjennom sine vedtak har vist at man fra kirkens side ønsker å følge opp demokratireformens klare føringer om reelle valgalternativer. Åpen folkekirke mener at det derfor er helt innenfor den bevilgning som er gitt fra Stortinget for Kirkerådet, å prioritere deres søknad.

Kirkerådet viser til at kirkevalgmidlene går til lokal, regional og sentral tilrettelegging av kirkevalget og dermed til Den norske kirke som helhet. Kirkerådet deler Åpen folkekirkes anliggende om å fremme reelle valgmuligheter ved Kirkevalget 2015, men mener regelverkets vekt på likebehandling av kandidatpresentasjon vil kunne ivareta dette, jf. nedenfor.

V Kandidatpresentasjon

Kirkerådet viste i sitt avslag til at «[s]entral og regional tilrettelegging av valget plikter å legge til rette for at lister fra andre grupper av forslagsstillere presenteres på lik linje og gjennom de samme kanalene som nominasjonskomiteens lister», herunder på

www.kirkevalget.no og gjennom kirkevalgets valgomat. Kirkerådet understreket også at kommunikasjonskampanjen som ledes fra Kirkerådet har som mål å gjøre valgalternativene kjent og synlige.

Åpen folkekirke viste i sin klage til at selv om de er glade for at Kirkerådet på den måten tydeliggjør likebehandlingen av alle lister, er de spørrende til hvorvidt denne kommunikasjonen er god nok som begrunnelse for avslag på deres søknad. De viser til at det er grunnleggende forskjeller som ligger i sammensetningen av nominasjonskomiteens lister og lister fra andre grupper av forslagsstillere, og er særlig usikker på hvorvidt en valgomat er i stand til å gi god kommunikasjon om denne grunnleggende forskjellen når den i stor grad tar utgangspunkt i enkeltkandidater.

Kirkerådet viser til saksorienteringen i KM 5/14 s. 5:

«Regelverket må sikre likebehandling av listene og at valgrådet ikke begynner å jobbe politisk. Det er en krevende balanse mellom informasjon og valgkamp. Ansvar for den samlede kandidatpresentasjonen bør ut fra et prinsipp om likebehandling nå ligge hos valgrådet og ikke hos nominasjonskomiteen. Valgrådet må se til at kandidatene fra de forskjellige listene får samme mulighet til å presentere seg. I tillegg må eventuelle alternative lister ha mulighet til kort å presentere hva som er formålet til den alternative listen. Tilsvarende må nominasjonskomiteen lage en kort presentasjon der det gjøres rede for hvordan nominasjonskomiteens liste er utarbeidet og hvilke krav som er stilt til den.»

Regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-9 fastslår dette prinsippet om likebehandling, som vil være førende for både de regionale valgrådene og valgsekretariatene og det sentrale valgsekretariatet sin tilrettelegging av kandidatpresentasjon. Kirkerådet fastholder at en likebehandling av listene bør kunne ivaretas gjennom likt informasjonstilbud på www.kirkevalget.no, gjennom valgrådernes samlede presentasjon, gjennom kirkevalgets valgomat og gjennom kommunikasjonskampanjen som ledes fra Kirkerådet.

VI Spørsmål om tilskuddsordning for Kirkevalget 2015

Kirkerådet viste i sitt avslag til at det ikke er utarbeidet kriterier for eventuell tildeling av støtte til andre grupper som vil stille liste eller på andre måter arbeide for å skape og fremme reelle valgmuligheter ved Kirkevalget 2015. Kirkerådet viste videre til at hensynet til likebehandling tilsier at utarbeidelse av slike kriterier samt ordning for tildeling krever utredning og politisk behandling.

Åpen folkekirke gir i sitt klagebrev uttrykk for forståelse for Kirkerådets poeng knyttet til at det ikke er utarbeidet kriterier for tildeling av støtte, men mener at det kan løses ved at «eventuell støtte f.eks. kun utløses i de bispedømmer hvor lister fra andre grupper av forslagsstillere foreligger når fristen utløpet 1. mai».

Kirkerådet viser til at en ordning hvor det utløses støtte til de lister fra andre grupper av forslagsstillere som er innkommet valgrådet innen 1. mai kun gir støtte til én type forslagsstillere. *Regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet* vedtatt av Kirkemøtet 2014 legger til rette for at det kan være en type forslagsstillere til nominasjonskomiteens liste, jf. § 2-6, en type forslagsstillere til supplerende nominasjon, jf. § 2-8, og en type forslagsstillere til lister fra andre grupper av forslagsstillere, jf. § 2-7. Ved etablering av en eventuell tilskuddsordning vil det være nødvendig å foreta en vurdering av hvilke typer forslagsstillere som eventuelt skal være støtteberettiget. Noen grupper av forslagsstillere vil kunne være interessert i å levere egen liste, mens andre grupper av forslagsstillere vil søke å fremme kandidater gjennom supplerende nominasjon. Det vil også være mulig for grupper å fremme kandidater som står på nominasjonskomiteens liste. En eventuell tilskuddsordning bør likebehandle ulike ordninger for å fremme kandidater.

Statlige tilskuddsordninger må etableres innen rammen for statlig økonomiregelverk. I *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* er det bestemmelser knyttet til tilskuddsordninger. En tilskuddsordning må bl.a. ha fastsatte mål for ordningen, fastsatte kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, herunder beregningsregler og bestemmelser om kontroll og oppfølging.

Direktøren foreslår på denne bakgrunn at Kirkerådet fastholder vedtaket av 9. januar 2015.

VII Spørsmål om fremtidig tilskuddsordning

For partifinansieringsordningen i andre offentlige valg har Demokratifinansieringsutvalget fastsatt nærmere målsetninger, jf. NOU 2004:25 *Penger teller, men stemmer avgjør – Om partifinansiering, åpenhet og partipolitisk fjernsynsreklame*, s. 26. Ordningen skal søke å:

- i) sikre de politiske partienes tillit i befolkningen
- ii) sikre partiene tilstrekkelige inntekter til at de kan ivarta sine kjerneoppgaver
- iii) sikre partiene likeverdige vilkår i konkurransen om stemmer
- iv) motvirke at partienes politikkutforming påvirkes av partienes inntektskilder
- v) bidra til et levende partidemokrati gjennom aktive medlemmer og lokallag

Formulering av helhetlige politiske programmer, formidling av innholdet i de politiske programmene, fremming av lister i valg til representative organer, samordning av synspunkter og beslutninger i representative organer, rekruttering og opplæring av politiske ledere og bidrag til bredde og dybde i det offentlige ordskriftet er blant de kjerneoppgaver Demokratifinansieringsutvalget legger til grunn at partiene skal ivareta (NOU 2004:25, s. 29). Det legges her til grunn en definisjon på parti som «organisasjon som stiller kandidater til offentlige valg» (NOU 2004:25, s. 26). Partistøtten tildeles som grunnstøtte og stemmestøtte i etterkant av valget, på bakgrunn av oppslutningen, jf. partiloven §§ 11, 12 og 13.

At Kirkemøtet har åpnet for at andre grupper av forslagsstillere kan stille liste, og at det går an å fremme kandidater gjennom supplerende nominasjon, tilsier at det bør utredes hvorvidt man skal etablere en tilskuddsordning for grupper som fremmer kandidater til kirkelige valg. Dette vil ivareta hensynet fra komitémerknad 20. Lister fra andre grupper forslagsstillere kan være et verdifullt virkemiddel får å sikre en bred sammensetning av kirkelige råd.

Direktøren anbefaler at Kirkerådet ber om å få tilbake en utredning om en eventuell tilskuddsordning på bakgrunn av evalueringen av Kirkevalget 2015, i forkant av budsjettprosessene ved Kirkevalget 2019.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Fastholder Kirkerådet vedtaket av 9. januar 2015, vil det ikke medføre økonomiske og administrative konsekvenser. Ber Kirkerådet om å få tilbake et forslag til tilskuddsordning i forkant av budsjettprosessene før Kirkevalget 2019, vil Kirkerådet kunne utrede dette nærmere innenfor de ordinære sekretariatsressurser.

Dersom Kirkerådet for 2015 vil gi Åpen folkekirke støtte i de bispedømmer de leverer liste, vil det være behov for å revidere kirkevalgbudsjettet – måneder inn i budsjettåret, på et tidspunkt hvor tilretteleggingen av kirkevalgene har kommet godt i gang. Kirkerådets eventuelle omprioritering av midler vil kunne gå ut over f.eks. tilskudd til lokal tilrettelegging, regional tilrettelegging eller kommunikasjonsarbeidet.

Dersom det for Kirkevalget 2015 skal etableres en tilskuddsordning, vil det også være behov for å fatte beslutninger om de nødvendige mål og kriterier for tilskuddsordningen. Videre utredning vil eventuelt kunne danne grunnlag for at Kirkerådet kan fatte vedtak om en tilskuddsordning først i juni 2015, med mulighet til å sette i verk tilskuddsordningen først i etterkant. Det reiser spørsmålet om hvorvidt det vil være forsvarlig å gjennomføre en slik ordning for Kirkevalget 2015.