



DET KONGELIGE  
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 34

(2008–2009)

## Om lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke

*Tilråding fra Kultur- og kirke departementet av 6. februar 2009,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Innledning

De sju politiske partiene på Stortinget inngikk 10. april 2008 en avtale om hvordan forholdet mellom staten og Den norske kirke skal reguleres rettslig i framtiden. Avtalen gjelder ut stortingsperioden 2009–2013, og den ligger til grunn for både St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Staten og Den norske kirke*, Innst. S. nr. 287 (2007–2008) og Dokument nr. 12:10 (2007–2008). De omfattende endringene i Grunnloven som avtalen beskriver, hviler på at det skal gjennomføres en demokratireform i Den norske kirke. Hensikten med reformen er at kirkens organer skal få en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Avtalepartene viser til at også Den norske kirke har tatt til orde for en slik reform, og reformen skal gjennomføres i samarbeid med Den norske kirke.

Reformen skal videre gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling. Innstillingen *Styrket demokrati i Den norske kirke* inneholder forslag om en rekke tiltak for å styrke demokratiet i Den norske kirke og dermed også oppfylle intensjonene i den politiske avtalen. Forslagene omfatter blant annet utprøving av to alternative framgangsmåter for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet, som innebærer at en del av eller alle leke medlemmer til bispedømmerådene og Kirke-

møtet skal velges direkte. Utprøving av disse ordningene krever endring i kirkeloven, og Bakkevigutvalget har fremmet forslag til en lovbestemmelse som kan gi nødvendig rettslig grunnlag for valgforøkene.

Innstillingen fra Bakkevigutvalget har vært på en omfattende høring.

Med bakgrunn i blant annet Bakkevigutvalgets innstilling og høringen har Kirkemøtet vedtatt særskilte regler for de kirkelige valgene i 2009 (sak KM 11/08).

For å åpne for forsøk med andre valgordninger til bispedømmerådene og Kirkemøtet legger departementet med dette fram forslag om en ny forsøkshjemmel i kirkeloven. Lovbestemmelsen kan gi rettslig grunnlag for utprøving av de konkrete ordningene som Kirkemøtet har vedtatt.

Departementet tar sikte på at de aktuelle forsøkene med nye valgordninger blir gjennomført under de kirkelige valgene i 2009. De aktuelle administrative og økonomiske konsekvensene av valgopplegget i 2009 er gjennomgått i St.prp. nr. 39 (2008-2009) *Om endringer i statsbudsjettet for 2009 under Kultur- og kirke departementet (demokratireformen i Den norske kirke)*, der det er foreslått en tileggsbevilgning på 68 mill. kroner med bakgrunn i saken. Samlet bevilgning til demokratireformen i 2009 vil da være på 73 mill. kroner.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Demokratiske ordninger i Den norske kirke og tiltak som er gjennomført for å styrke demokratiet i Den norske kirke

Det kirkelige demokratiet er basert på at dåp er vilkår for medlemskap, stemmerett og valgbarhet. Lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirke-loven) gir noen rammebestemmelser for de kirkelige valgene, og Kirkemøtet er i kirke-loven gitt myndighet til å fastsette nærmere regler for gjennomføringen av valgene til de ulike kirkelige organene.

Kirkemøtet og Kirkerådet har i flere sammenhenger de siste årene understreket at Den norske kirke har et reelt demokrati, men også at det er behov for å styrke demokratiet, blant annet ved å videreutvikle valgordningene. Valgordningene skal ivareta alle kirkens medlemmer og tjene til å utløse større engasjement og deltakelse.

Ved de seneste valgene, fra og med 2001, er det gjennomført forsøk og andre former for tiltak for å øke valgoppslutningen og på andre måter styrke demokratiet i Den norske kirke. Deltakelsen ved de siste menighetsrådsvalgene har vist en viss stigning, men må fortsatt betegnes som lav.

I St.meld. nr. 17 (2007–2008) er de demokratiske ordningene i Den norske kirke nærmere beskrevet, og det er gitt en mer omfattende oversikt over forsøk og tiltak som er gjennomført i tilknytning til de seneste kirkelige valgene for å styrke demokratiet.

### 2.2 Den politiske avtalen om stat og kirke, St.meld. nr. 17 (2007–2008) og Innst. S. nr. 287 (2007–2008)

Avtalen om stat og kirke mellom de politiske partiene forutsetter at det skal gjennomføres en demokratireform i Den norske kirke. Denne avtalen er i sin helhet tatt inn i St.meld. nr. 17 (2007–2008), og forslagene i meldingen er i tråd med avtalen. Det heter i avtalen punkt 1:

«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 gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevig-

utvalgets 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 ovennevnte forhold, er gjennomført i Den norske kirke i løpet av 2011.»

En samlet kirke-, utdannings- og forskningskomitee uttaler i Innst. S. nr. 287 (2007–2008) blant annet følgende (på s. 14):

«Den norske kirke skal videreføres som en folkekirke som rommer en bredde av ulike teologiske oppfatninger og ulike grader av religiøst engasjement. Det er viktig at blant annet denne bredden gjenspeiles i det beslutningsgrunnlag som ligger til grunn ved utnevning av biskoper og proster.

Komiteen er derfor fornøyd med at det skal gjennomføres en demokratireform, slik også Den norske kirke har tatt til orde for, slik at kirkens organer får en sterkere demokratisk legitimitet og forankring hos kirkemedlemmene. Det skal etableres reelle valgmuligheter, økt bruk av direktevalg og kirkevalg samtidig med offentlige valg.»

Komiteen viser videre til at en slik demokratireform etter avtalen skal gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling, at Bakkevigutvalget leverte sin innstilling 13. mai 2008, og at innstillingen vil bli sendt på høring.

Det er dermed stilt opp noen tydelige innholdsmessige krav til demokratireformen i Den norske kirke:

- Det skal etableres reelle valgmuligheter.
- Reformen skal innebære økt bruk av direktevalg.
- Kirkevalg skal gjennomføres samtidig med offentlige valg.
- Det bør gjennomføres forsøk med ulike ordninger, som evalueres i samarbeid med kirkens organer.
- Reformen skal gjennomføres med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets innstilling.

### 2.3 Hovedforslagene i Bakkevigutvalgets innstilling

I samråd med Kirkerådet oppnevnte departementet 13. februar 2008 en arbeidsgruppe med prost Trond Bakkevig som leder. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å vurdere tiltak for å styrke demokratiet i

Den norske kirke. Innstillingen *Styrket demokrati i Den norske kirke* ble avgitt 13. mai 2008 og inneholder en rekke forslag til tiltak. Mens arbeidsgruppen fortsatt var i arbeid ble avtalen mellom de politiske partiene på Stortinget inngått. Arbeidsgruppens leder hadde da gjort gruppens foreløpige konklusjoner kjent for stortingskomiteen og den politiske ledelsen i Kultur- og kirke departementet.

Bakkevigutvalget har blant annet foreslått at det skal utprøves to alternative modeller for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet i 2009 og 2011, dvs. med to års mellomrom. Både det felles valget til bispedømmeråd og Kirkemøtet og valget av menighetsråd foreslås lagt samtidig med stortingsvalget i 2009 og kommune- og fylkestingsvalgene i 2011. Den ene modellen innebærer direkte valg av alle leke medlemmer i bispedømmeråd og Kirkemøtet, mens den andre inneholder en kombinasjon av direkte og indirekte valg. Begge modellene medfører altså økt bruk av direkte valg, der alle stemmeberettigede medlemmer i bispedømmet kan avgi stemme. Det er videre foreslått å øke antallet leke medlemmer i bispedømmerådene og på Kirkemøtet. Arbeidsgruppen mener dette vil styrke den demokratiske legitimiteten i Kirkemøtet. For å sikre velgerne reelle valgmuligheter foreslås det at valgene gjennomføres som preferansevalg, dvs. at velgerne gis anledning til å rangere kandidatene. I tillegg er det foreslått ulike tiltak for å forbedre presentasjonen av kandidatene og for å gi stemmeberettigede i kirken anledning til å fremme egne kandidater. De økonomiske konsekvensene av forslagene er av arbeidsgruppen anslått til å ligge mellom 80 og 110 mill. kroner.

Bakkevigutvalget har, i tråd med dagens myndighetsfordeling, lagt opp til at Kirkemøtet får hovedansvaret for gjennomføringen av reformen, blant annet å vedta nærmere regler for forsøkene med alternative valgordninger. Arbeidsgruppen har vurdert det som mest tjenlig at kirkeloven får en ny bestemmelse om valgordningsforsøk, som er konkret utformet for å gi hjemmel til å prøve ut de foreslåtte ordningene ved de kirkelige valgene i 2009 (og 2011). Det er dermed nær sammenheng mellom forslaget om endring i kirkeloven og utformingen av forsøkene med alternative valgordninger. Etter arbeidsgruppens oppfatning kan en på bakgrunn av erfaringene som høstes gjennom valgforsøkene og evalueringen av dem, på et senere tidspunkt ta stilling til hvordan valgordningene nærmere skal regelfestes, i kirkeloven og i underliggende regelverk vedtatt av Kirkemøtet.

Innstillingen inneholder et konkret forslag til ny bestemmelse i kirkeloven, som skal gi rettslig grunnlag for at Kirkemøtet kan vedta regler om de

foreslåtte forsøksordningene. Arbeidsgruppen peker på at bestemmelsen kan plasseres som et nytt åttende ledd i kirkeloven § 24 om Kirkemøtets myndighet.

## 2.4 Hovedfunn i høringen

Bakkevigutvalgets innstilling ble 30. mai 2008 sendt på høring til vel 1600 instanser, blant andre samtlige menighetsråd og kirkelige felleråd i Den norske kirke. Fristen for å avgi uttalelse ble satt til 1. september 2008.

Departementets oppsummering av høringen ble oversendt Kirkemøtet og inngikk i grunnlaget for Kirkemøtets vedtak om særskilte regler for de kirkelige valgene i 2009. Med den fordelingen av ansvar og myndighet i demokratireformen mellom kirkelige organer og statlige organer som Bakkevigutvalgets innstilling har lagt opp til, var innspillene fra høringsrunden i første rekke relevant for Kirkemøtets behandling av regler for valgforsøkene og den øvrige forberedelsen og praktiske gjennomføringen av reformen.

Innen 29. september var det kommet inn 371 uttalelser. Av de lokale høringsinstansene som har avgitt uttalelse, er det ca. 55 % som støtter eller i hovedsak støtter forslagene i innstillingen. Ca. 15 % sier nei til arbeidsgruppens forslag, særlig gjelder det bruk av direkte valg eller at valget skal avholdes samtidig med offentlige valg. Ca. 30 % svarer såpass vagt at det er vanskelig å rubrisere dem i ja eller nei-kategorier. Blant de sentrale og regionale organene og organisasjonene er det 55 % som støtter hovedforslagene, mens 7 % sier nei eller er skeptiske. 15 % faller i usikkerhetskategorien, og 20 % har ikke svart.

Svært få høringsinstanser uttaler seg direkte om myndighetsfordelingen mellom kirkelige og statlige organer som innstillingen har lagt til grunn, eller om innstillingens konkrete forslag til ny bestemmelse i kirkeloven. En må likevel kunne gå ut fra at tilslutning til hovedforslagene, eller mer generell tilslutning til innstillingen, også er uttrykk for støtte til den rettslige reguleringen av valgforsøkene som innstillingen foreslår. Det er i alle fall grunnlag for å slå fast det motsatte, nemlig at høringsinstansene ikke har mange eller vesentlige innvendinger mot innstillingens forslag til rettslig regulering av demokratireformen.

Noen høringsinstanser finner det prinsipielt problematisk at staten stiller krav til demokratiske reformer i et trossamfunn. Dette gjelder for eksempel Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn og Human-Etisk Forbund, som begge mener det er menneskerettslig utfordrende at statlige myndig-

heter stiller konkrete krav til utformingen av demokratiske ordninger i et trossamfunn som betingelse for å oppnå større selvstendighet overfor staten. Enkelte høringsinstanser er av den oppfatning av Den norske kirke selv burde ha full frihet til å utforme sine egne valgordninger.

## 2.5 Kirkemøtets behandling av valgreglene og Kirkemøtets uttalelse til lovforslaget

Framdriftsplanen for demokratireformen er stram og krevende. I tråd med dagens myndighetsfordeling, den politiske avtalen og Bakkevigutvalgets innstilling er det lagt opp til en arbeidsdeling mellom kirkelige organer og statlige organer i tilretteleggingen og gjennomføringen av reformen. Dette stiller krav til den praktiske gjennomføringen av reformen. Den konkrete utformingen av valgreglene og den praktiske tilretteleggingen av reformen henger tett sammen med spørsmål om lovregulering og finansiering av reformen.

Av hensyn til framdriften i reformen var det nødvendig at Kirkemøtet 2008 vedtok særskilte regler for de kirkelige valgene i 2009, uten at det rettslige og finansielle grunnlaget formelt er på plass. Samtidig uttalte Kirkemøtet 2008 seg om forslaget til forsøks hjemmel i kirkeloven. På den ene siden måtte Kirkemøtets vedtak om valgregler dermed fattes under forutsetning av at nødvendig lov hjemmel blir vedtatt i Stortinget på et senere tidspunkt. På den andre siden måtte Kirkemøtets uttalelse til forslaget om lovendring ses i sammenheng med vedtaket om valgregler.

Kirkemøtet uttalte i sak KM 10/08 at utformingen av kirkens demokratiske ordninger må være et ansvar for kirkelig valgte organer. Med henvisning til avtalen mellom de politiske partiene av 10. april 2008 og med utgangspunkt i Bakkevigutvalgets forslag og høringen vedtok Kirkemøtet i sak 11/08 særskilte regler for de kirkelige valgene i 2009. Reglene legger blant annet opp til:

- *etablering av reelle valgmuligheter* ved innføring av supplerende nominasjon ved valg av leke medlemmer, prester og lek kirkelig tilsatte til bispedømmerådene og Kirkemøtet
- *økt bruk av direkte valg* ved at det innføres helt eller delvis direkte valg av de leke medlemmene til bispedømmerådene og Kirkemøtet. I fire bispedømmer (Oslo, Hamar, Stavanger og Nord-Hålogaland) skal alle de sju leke representantene velges direkte av bispedømmets stemmeberettigede medlemmer. I de sju andre bispedømmene (Borg, Tunsberg, Agder og Telemark, Bjørgvin, Møre, Nidaros og Sør-Hålogaland) skal de sju leke representantene velges

- ved en kombinasjon av direkte og indirekte valg. Kombinasjonsordningen innebærer at tre til fire representanter velges direkte, mens tre til fire representanter velges av menighetsrådsmedlemmene i bispedømmet. Bispedømmerådet avgjør om flertallet i kombinasjonsordningen skal velges ved direkte eller indirekte valg
- *kirkevalg samtidig med offentlige valg* ved at menighetsrådsvalget og direkte valg av leke medlemmer til bispedømmerådene og Kirkemøtet legges til samme dag(er) som stortingsvalget i 2009 (13.–14. september)
- *gjennomføring av forsøk med to ulike ordninger* ved valg av leke medlemmer til bispedømmeråd og Kirkemøtet

I tillegg innebærer reglene:

- innføring av preferansevalg, som vil gi velgerne en større innflytelse på resultatet, og som vil ivareta mindretall og de mindre soknene på en bedre måte
- bedret representativitet i bispedømmerådene og Kirkemøtet ved at antall leke medlemmer økes
- forbedrede nominasjonsordninger med tydeligere og mer åpne prosedyrer i nominasjonsprosessen og ved at valglistene settes opp alfabetisk, slik at det er velgerne, og ikke nominasjonskomiteen, som rangerer kandidatene
- bedre tilgjengelighet for velgerne ved at valget om mulig legges til lokaler i umiddelbar nærhet av kommunens valglokaler
- utvidet periode for forhåndsstemming
- senket stemmerettsalder til 15 år, som er den religiøse myndighetsalderen

Kirkemøtet har blant annet påpekt at de nye reglene må følges opp med god og bred informasjon til velgerne om rådernes arbeid, oppgaver, myndighet og forpliktelse. Det er også behov for informasjon om framgangsmåten ved nominasjon, om stemmegivningen og om muligheten til forhåndsstemming.

Reglene innebærer at nominasjonskomiteen for leke medlemmer skal bestå av et lekt medlem fra hvert prosti i bispedømmet. Menighetsrådene, ungdomsråd eller tilsvarende og nominasjonskomiteens medlemmer kan foreslå kandidater til bispedømmeråds- og kirkemøtevalget. Nominasjonskomiteen skal offentliggjøre en foreløpig liste over kandidater. Etter at den foreløpige listen er offentliggjort, gis det en måneds frist til å fremme supplerende kandidater. Et antall kirkemedlemmer, minimum 50 kirkemedlemmer fra minst tre ulike sokn, kan fremme alternative kandidater i

den supplerende nominasjonen. Forslagsstillerne kan nominere én kandidat. Kandidater som er foreslått i supplerende nominasjon innen fristen, skal føres opp på den endelige kandidatlisten. Kandidatlisten skal ordnes alfabetisk.

Kirkemøtet understreker betydningen av at presentasjonen av kandidatene gir velgerne godt nok grunnlag for å stemme, og slik bidrar til å etablere reelle valgmuligheter for velgerne.

Kirkemøtet har altså gått inn for at preferansevalg utprøves ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet i 2009, og at valgene skal evalueres. Etter Kirkemøtets syn har preferansevalg flere fordeler sammenlignet med alternativene som foreligger, men Kirkemøtet viser også til at høringsinstansene er usikre på om preferansevalg er den best egnede metoden ved valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, blant annet fordi erfaringene med denne metoden i norsk sammenheng er begrensede.

Kirkemøtet legger vekt på at preferansevalg vil kunne gi bredere representasjon i organene. Ordningen gjør at en større andel av stemmesedlene vil ha innvirkning på valgresultatet enn om en for eksempel har listevalg.

En ordning hvor det ikke er mulig å levere en urettet stemmeseddel, og hvor kandidatlisten settes opp alfabetisk, gir nominasjonskomiteen mindre innflytelse over hvem som blir valgt. Dermed vil supplerende kandidater ha en like stor sjanse for å bli valgt som nominasjonskomiteens kandidater. Ordningen oppfordrer dessuten velgerne til å sette seg inn i hvem kandidatene er og hva de står for, og den gjør det vanskelig å avgjøre valgresultatet ved å gjennomføre begrensede velgeraksjoner.

Opptellingen ved preferansevalg er komplisert, men det er lagt opp til at den skal foregå maskinelt ved tellesentraler sentralt eller regionalt. Det foreslås ikke preferansevalg ved valg til menighetsråd, og opptellingen ved menighetsrådsvalget skjer som før.

Reglene forutsetter at det skal sendes ut valgkort med informasjon om stemmerett, valgbarhet og tid og sted for valget. Denne utsendelsen, kombinert med en mulighet for tilbakemelding om feilopføringer fra mottakerne, vil også gi grunnlag for å rette feil i Den norske kirkes medlemsregister.

Kirkemøtet understreker også at det er viktig å unngå uheldig sammenblanding med det politiske valget, og at det vil være behov for dialog med kommunens valgstyre, slik at en får en god lokal tilrettelegging.

Kirkemøtet har i samsvar med kirkeloven § 24 tredje ledd bokstav a) uttalt seg om departementets lovforslag og sluttet seg til departementets for-

slag til endring i kirkeloven. Uttalelsen fra Kirkemøtet (sak KM 12/08) er tatt inn som vedlegg til denne proposisjonen.

### **3 Valgordningsforsøk og behovet for en ny forsøkshjemmel**

#### **3.1 Gjeldende rett**

Kirkeloven inneholder både generelle bestemmelser om stemmerett og valgbarhet ved kirkelige valg, jf. særlig kirkeloven §§ 4 og 6, og særskilte regler om sammensetning av og valg til de enkelte kirkelige organene. Kirkemøtet er i loven gitt myndighet til å gi nærmere regler om valg til menighetsråd i § 6 første ledd, kirkelig fellesråd i § 12 fjerde ledd, bispedømmeråd i § 23 andre ledd (og dermed Kirkemøtet, jf. § 24 første ledd) og Kirkerådet i § 25 fjerde ledd. Kirkemøtet har fastsatt utfyllende regler for alle disse valgene.

Kirkeloven har i dag noen bestemmelser som åpner for bestemte typer valgforsøk. Det pågår også ulike forsøk der valg til kirkelige organer på lokalplanet gjennomføres på en annen måte enn det som følger av kirkeloven og det underliggende regelverket som Kirkemøtet har vedtatt. Kirkeloven § 24 sjuende ledd åpner for at Kirkemøtet kan «godkjenne forsøk med stemmerettsalder ned til 15 år, valgperiode på to år og direkte valg til kirkelig fellesråd og bispedømmeråd». Kirkemøtet fastsetter nærmere vilkår for slike forsøk. Det er gjennomført forsøk med senket stemmerettsalder og forsøk med valg på halvparten av menighetsrådet hvert annet år (valgperiode på to år ved starten og avslutningen av forsøket). Det har også vært gjennomført «forsøk» i tilknytning til valg som ikke krever dispensasjon fra kirkelovens regler, for eksempel utsendelse av valgkort og menighetsrådsvalg samtidig med stortingsvalg. Foreløpig er det ikke igangsatt forsøk med direkte valg til kirkelig fellesråd eller bispedømmeråd.

Kirkeloven § 5 fjerde ledd gir departementet hjemmel til å godkjenne forsøk som avviker fra lovens bestemmelser om organiseringen av soknets organer, oppgavefordelingen mellom disse og deres sammensetning. Formålet med slike forsøk skal være å fremme hensiktsmessige organisasjonsformer og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom soknene. Denne hjemmelen skal dermed i første rekke bidra til å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer selv om den mer indirekte kan gi – og har gitt – grunnlag for forsøk i forbindelse med valg til lokale kirkelige organer. For eksempel pågår det en rekke forsøk

med ett menighetsråd for to eller flere sokn, og forsøkene har da også omfattet framgangsmåten ved valg til et slikt fellesorgan. Paragraf 5 fjerde ledd er avgrenset til å gjelde forsøk som gjelder soknets organer.

Noen andre bestemmelser i kirkeloven kan også gi hjemmel for at valg til en kirkelig instans skjer etter særskilte prosedyrer, men disse har svært begrenset rekkevidde.

### 3.2 Departementets vurderinger

Konkretiseringen av de innholdsmessige kravene i demokratireformen må i første rekke skje i valgreglene som Kirkemøtet i dagens system har myndighet til å vedta. Derfor har Kirkemøtet fastsatt særskilte regler for de kirkelige valgene i 2009.

Langt på vei gir kirkeloven allerede Kirkemøtet rettslig grunnlag til å fastsette de særskilte reglene for de kirkelige valgene i 2009, slik de framgår av Kirkemøtets vedtak i sak KM 11/08. De sentrale hjemlene er kirkeloven § 6 første ledd om valg til menighetsråd, § 23 andre ledd om valg til bispedømmeråd (og Kirkemøtet) og § 24 sjuende ledd. Den sistnevnte bestemmelsen gir hjemmel for forsøk med stemmerettsalder på 15 år og valgperiode på to år.

Enkelte av elementene i forsøksordningene vil imidlertid kreve endringer i kirkeloven. Etter departementets vurdering gir ikke bestemmelsen i kirkeloven § 24 sjuende ledd om forsøk med «direkte valg til bispedømmeråd» tilstrekkelig rettslig grunnlag for de konkrete forsøkene med to alternative ordninger for valg til bispedømmeråd og Kirkemøtet, som Kirkemøtet har truffet vedtak om å prøve ut i 2009. Det er behov for en ny hjemmel fordi forsøkene også innebærer endret sammensetning av bispedømmerådene og Kirkemøtet.

I tråd med vurderingene og forslaget i Bakkevigutvalgets innstilling mener departementet at det vil være mest hensiktsmessig å legge fram forslag om en særlig hjemmel som gir Kirkemøtet adgang til å fravike de relevante reglene i kirkeloven. Sammensetningen av bispedømmerådet framgår av kirkeloven § 23 første ledd, og sammensetningen av Kirkemøtet følger av § 24 første ledd.

Når Kirkemøtet får ansvar for å vedta nærmere regler om valgordningsforsøk, er dette i tråd med dagens ordning og myndighetsfordelingen mellom Stortinget og Kirkemøtet på dette feltet. Departementet vurderer det ikke som aktuelt at Stortinget skulle gå vesentlig lengre i å regulere

framgangsmåten ved valg i Den norske kirke enn det som følger av dagens lovgivning.

Enkelte høringsinstanser problematiserer at staten gjennom den politiske avtalen om stat og kirke har stilt krav om og til en demokratireform i Den norske kirke. Departementet kan for sin del ikke se at innretningen av demokratireformen eller den foreslåtte rettslige reguleringen av demokratireformen i kirkeloven skulle stå i et problematisk forhold til Norges menneskerettslige forpliktelser. Som nevnt ovenfor, er det departementets oppfatning at oppfølgingen av den politiske avtalen og forslaget til rettslig regulering er i tråd med dagens myndighetsfordeling i statskirkeordningen. For det andre er det viktig å framheve, slik den politiske avtalen også selv gjør, at demokratireformen bygger på klare kirkelige initiativ og ønsker, og at den gjennomføres i nært samarbeid med kirkelige organer.

Departementet er videre enig med Bakkevigutvalget i at lovbestemmelsen bør fastslå at forsøkene skal godkjennes av departementet. Kirkemøtet har generelt ikke adgang til å fatte vedtak som direkte pålegger stat og kommune økte økonomiske forpliktelser. Først og fremst av hensyn til de økonomiske og administrative konsekvensene av Kirkemøtets vedtak om valgeregler, bør lovbestemmelsen gjøre Kirkemøtets vedtak betinget av godkjenning i departementet.

På denne bakgrunnen fremmer departementet forslag om at følgende bestemmelse tas inn som et nytt åttende ledd i kirkeloven § 24:

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

Forslaget er i samsvar med Bakkevigutvalgets forslag. Kirkemøtet har som nevnt ovenfor, gitt tilslutning til forslaget.

Departementet finner grunn til å peke på at en i og for seg kunne vurdert å ta inn en mer generell hjemmel for valgforsøk. Poenget i denne omgangen er likevel å møte et konkret behov, som er tegnet ut i Bakkevigutvalgets innstilling, og som er regelfestet gjennom Kirkemøtets vedtak om valgordninger. Endringene i kirkeloven i denne runden får dermed et teknisk preg. På et senere tidspunkt, når forsøkene i 2009 og 2011 er gjennomført og evaluert, kan en komme tilbake til spørsmålet om hvordan de rettslige rammene for de kirkelige valgene skal fastlegges med et mer langsiktig siktemål.

#### 4 Særlig om styrking av presesfunksjonen i Bispemøtet

---

Kirkeloven § 23 første ledd bokstav a) sier at biskopen er medlem av bispedømmerådet. Dermed er alle biskopene medlemmer av Kirkemøtet, jf. kirkeloven § 24 første ledd.

Bispemøtet består av samtlige tjenestegjørende biskoper og har til oppgave å samordne gjøremålene som tilligger de enkelte biskopene, jf. kirkeloven § 26. Det følger av § 3 i reglementet for Bispemøtet, som er fastsatt ved kongelig resolusjon, at møtet ledes av preses, og at preses velges for en periode på fire år.

Bakkevigutvalget drøftet bispeembetets medvirkning i de kirkelige styringsorganene i lys av innstillingens forslag om å styrke den leke representasjonen i bispedømmerådene og Kirkemøtet. Innstillingen tok til orde for at presesfunksjonen i Bispemøtet bør styrkes, for eksempel ved å opprette et tolvte bispeembete.

Bispemøtet har ved flere anledninger drøftet sin arbeidsform, blant annet ulike sider ved presesfunksjonen. I mars 2008 ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av tre biskoper for å utrede hvordan presesfunksjonen kan styrkes og Bispemøtets arbeidsform videreutvikles. I sin høringsuttalelse til Bakkevigutvalgets utredning har Bispemøtet gitt tilslutning til utvalgets anliggende og forslag om å styrke presesfunksjonen. I BM sak 03/09 ba Bispemøtet «Kultur- og kirke departementet ta initiativ til å etablere et tolvte bispeembete i Den norske kirke med presesfunksjonen som hovedoppgave». Bispemøtets vedtak påpeker også at det er mange spørsmål som må utredes nærmere.

Kirkemøtet har uttrykt støtte til forslag om å styrke rammebetingelsene for utøvelsen av vervet som Bispemøtets preses, der også opprettelse av et tolvte bispedømme vurderes, med henvisning til balansen mellom embete og råd i kirkeordningen og at oppgaven som preses er så arbeidskrevende at både bispetjenesten i eget bispedømme og selve

presesfunksjonen blir skadelidende, jf. vedlegg 1 punkt II 3.

Departementet er innstilt på å styrke presesfunksjonen. Dette omfatter også å opprette et tolvte bispeembete. Opprettelse av et tolvte bispeembete krever ikke endring i kirkeloven.

#### 5 Økonomiske og administrative konsekvenser.

---

Forslaget til ny bestemmelse i kirkeloven vil ikke i seg selv medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av vesentlig betydning.

Kirkemøtets vedtak om valgregler, som er truffet under forutsetning av at kirkeloven endres, har økonomiske og administrative konsekvenser. Formelt vil disse konsekvensene ikke inntre før departementet har godkjent forsøkene i tråd med den foreslåtte forsøkshjemmelen.

Kirkemøtet har presisert at «[g]jennomføringen av de kirkelige valg etter disse reglene tilpasses de økonomiske midler som stilles til disposisjon», og Kirkerådet har fått fullmakt til «å gjøre de endringer som eventuelt måtte bli nødvendige», jf. vedtaket i sak KM 11/08 punkt 3.

Departementet tar sikte på at de aktuelle forsøkene med nye valgordninger blir gjennomført under de kirkelige valgene i 2009. Departementet har gjennomgått de administrative og økonomiske konsekvensene ved dette i St.prp. nr. 39 (2008–2009) *Om endringer i statsbudsjettet for 2009 under Kultur- og kirke departementet (demokratireformen i Den norske kirke)*, der det er foreslått en tilleggsbevilgning på 68 mill. kroner med bakgrunn i saken. I statsbudsjettet for 2009 er det bevilget 5 mill. kroner til forberedelsen av de kirkelige valgene i 2009, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). Samlet bevilgning til demokratireformen i 2009 vil da være på 73 mill. kroner.

Kultur- og kirke departementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke.

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke

I

I lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke skal § 24 nytt åttende ledd lyde:

*Kirkemøtet kan gi regler om forsøk som innebærer at Kirkemøtet og bispedømmerådene skal velges og sammensettes på en annen måte enn det som føl-*

*ger av §§ 23 og 24. Slike regler skal godkjennes av departementet.*

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

---



**Vedlegg 1****Uttalelse fra Kirkemøtet 2008**

*KM 12/08 Demokratireformen i Den norske kirke. Forslag om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke. Høringsuttalelse*

**Kirkemøtets vedtak**

Kirkemøtet vedtar følgende høringsuttalelse til Kultur- og kirkedepartementets høringsnotat *Demokratireformen i Den norske kirke. Forslag om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke*:

**I**

Kirkemøtet har i brev av 27. oktober 2008 mottatt høringsnotat om *Demokratireformen i Den norske kirke. Forslag om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke*, og har behandlet dette i sitt møte 10.-15. november på Øyer.

Med følgende bemerkninger gir Kirkemøtet det framlagte forslag til lov om endring i lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke sin tilslutning.

Forsøkshjemmelen som foreslås i kirkeloven § 24 som nytt åttende ledd, vil gi den nødvendige lov-hjemmel for gjennomføring av de kirkelige valg 2009 etter *Særskilte regler for de kirkelige valg 2009*, vedtatt av Kirkemøtet i sak KM 11/08.

Kirkemøtet deler departementets vurdering av at det med dagens rettstilstand er behov for departementets godkjenning av Kirkemøtets valgeregler. Dette er nødvendig for at de administrative og økonomiske konsekvenser av valgreglene skal kunne gjøres gjeldende overfor bispedømmerådene, menighetsrådene og de kirkelige fellesrådene, og for at de økte økonomiske kostnadene skal kunne utredes av staten.

Kirkemøtet viser til sin uttalelse om St. meld. 17 (2007-2008) *Staten og Den norske kirke*, pkt. 4 (sak KM 10/08), hvor Kirkemøtet understreker at utformingen av kirkens demokratiske ordninger må være et ansvar for kirkens medlemmer og organer valgt på kirkelige premisser. Kirkemøtet anser det ut fra dette riktig at reglene for valgordningsforsøkene i forbindelse med demokratireformen fastsettes av Kirkemøtet, slik høringsnotatet legger opp til. Kirkemøtet deler videre departementets oppfatning av at det ikke er aktuelt at Stortinget

skulle gå vesentlig lengre i å regulere framgangs-måten ved valg i Den norske kirke.

Selv om lovendringen i seg selv ikke innebærer økonomiske eller administrative konsekvenser, vil departementets godkjenning av de valgreglene som vedtas av Kirkemøtet 2008 medføre betydelige administrative og økonomiske konsekvenser. Kirkemøtet vil påpeke at valgreglene er vedtatt med utgangspunkt i *Styrket demokrati i Den norske kirke*, som oppfølging av det forliket som alle politiske partier representert på Stortinget, er enige om. De økonomiske og administrative konsekvensene av Kirkemøtets vedtak om valgeregler, vil være i samme størrelsesorden som var skissert i innstillingen.

Kirkemøtet konstaterer at de økonomiske rammene ikke ble klarlagt i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2009, slik Kirkerådet ba om i sin høringsuttalelse, og at heller ikke høringsnotatet bidro til klarlegging av de økonomiske rammene for demokratireformen. Kirkemøtet er urolig for konsekvensene den manglende avklaringen av de økonomiske rammene for demokratireformen vil få for planleggingen og gjennomføringen av reformen, ikke minst i menighetsrådene som skal planlegge den lokale gjennomføring av prøveordningen. Dersom dette ikke avklares innen midten av januar 2009, vil muligheten for gjennomføring av reformen svekkes vesentlig. Jf. Kirkemøtets vedtak i sak KM 11/08.

**II**

1. Kirkemøtet ber Kultur- og kirkedepartementet snarest mulig og i samarbeid med Kirkerådet utforme reviderte regler for nominasjon og rådgivende avstemning i forbindelse med utnevning av biskoper. Kirkemøtet forutsetter at de reviderte reglene bygger på ordningen vedtatt av Kirkemøtet 2007 (sak KM 9/07).
2. Prosten er forpliktet på å fremme de mål og strategier som er fastsatt for virksomheten i Den norske kirke og i vedkommende bispedømme (jf. Tjenesteordning for proster § 2). Dette tilsier at bispedømmerådet har en sentral rolle i forbindelse med tilsetting av proster. Kirkemøtet ber om at tilsetting av proster allerede nå overføres til bispedømmerådet. Subsidiært

- må bispedømmerådene få uttalerett før utnevning skjer.
3. Kirkemøtet viser til at oppgaven som preses er så arbeidskrevende at både bispetjenesten i eget bispedømme og selve presesfunksjonen blir skadelidende.
  4. Kirkemøtet ser derfor et sterkt behov for å styrke vilkårene for utøvelsen av presesfunksjonen. Dette vil også bidra til å ivareta balansen mellom embete og råd når antallet leke medlemmer av bispedømmeråd/Kirkemøte økes.
  5. Kirkemøtet vil på denne bakgrunn gi uttrykk for støtte til forslag om å styrke rammebetingelsene for utøvelse av vervet som Bispemøtets preses, der også opprettelse av et 12. bispeembete vurderes.
- Enstemmig vedtatt.
- 
-



