

Saksutredning ankesak navn nominasjonskomiteens liste

Sekretariatets saksutredning tatt til etterretning av valgrådets møte 15.juni.

Valgrådet i Borg har mottatt anke på sak 29/15 fra nominasjonskomiteens liste ved Erling Birkedal, Anne Enger og Bjørn Solberg.

Videre saksbehandling

Innledningsvis er det klart at klagen skal behandles etter forvaltningsloven. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder, jfr kirkeloven § 38.

Valgrådet skal først ta opp saken til ny vurdering i lys av det som fremkommer i klagen. Dersom valgrådet ikke finner å kunne omgjøre sitt vedtak, oversendes klagen til Kirkerådet for avgjørelse.

Partsrettigheter

En del av rettighetene etter forvaltningsloven er knyttet opp mot det å ha status som part i saken, f.eks. retten til å klage.

Valgreglene § 7-1 (6) lyder:

Klager i anledning av valget og forberedelsen av det samt over valgoppgjøret, kan inngis av biskopen og enhver som er stemmeberettiget ved valget. Klage i anledning valget må være fremmet for valgrådet innen sju dager etter valgets/valgomgangens avslutning. Klage over valgoppgjøret må være fremmet for valgrådet innen sju dager etter at valgresultatet offentliggjøres. Klager sendes Kirkerådet som kan påby nytt valgoppgjør eller omvalg.

Dette betyr at alle kandidatene på begge listene har en individuell klagerett i forhold til «forberedelsen av valget». I denne saken kommer imidlertid klagen fra fellesskapet av kandidatene som står på listen.

Forvaltningsloven angir at part i saken er person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder jfr forvaltningsloven § 2. Kandidatene på nominasjonskomiteens liste er å betrakte som part i saken ettersom spørsmålet om navn på listen er noe som alle kandidatene har en interesse av. Uansett kan de hver for seg fremme en klage, og dermed få status som parter i saken.

Det er uklart om Åpen Folkekirke er part i saken siden saken ikke direkte gjelder organisasjonen eller personene på kandidatlisten til Åpen folkekirke. Sekretariatet har kommet til at Åpen folkekirke ikke er å betrakte som part i saken. Dette av to grunner: 1. Nominasjonskomiteen er eier av nominasjonskomiteens liste. Nominasjonskomiteen ble oppløst 1.mars. Formelt sett eksisterer ikke listens eier lenger. Håndtering av spørsmål knyttet til nominasjonskomiteens listes informasjon er det

derfor valgrådet i Borg som har ansvar for jfr valgeregler 2-6 (10). Saken er å betrakte som et forhold mellom disse to partene. Støtte for dette synet finnes også i forarbeidene til kirkemøtesaken hvor det heter:

«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.» (KM 5/14, s. 49-50)

2. Siden bispedømmerådsvalget i Borg er et forholdstallvalg vil alle lister og kandidater være berørt av saker som berører den ene listens navn. Sekretariatet finner allikevel hensynet til de demokratiske spillereglene å veie tyngst i denne saken. Det vil være uheldig at en liste definerer hva slags identitet en annen liste skal ha i et demokratisk valg. Saken kompliseres av at listers navnevalg i Kirkevalget ikke er regulert på samme måte som for politiske partier jfr partiloven §3.

*For at et **partinavn** skal kunne bli registrert i Partiregisteret, må det ikke kunne forveksles med navnet på*

a) annet parti registrert i Partiregisteret

Det er sekretariatets oppfatning at valgrådet kan og bør ivareta hensynet til forveksling med andre listers navn i videre saksbehandling.

Kirkerådet er ikke part i saken og skal ikke komme med innspill siden de er ankeinstans.

Klagers anliggende:

Kandidatene på nominasjonskomiteens liste ønsker å endre navn og omtale til «Mangfoldig folkekirke- Nominasjonskomiteens liste».

Forslag til beskrivende tekst: Listen består av personer med høy kompetanse og erfaring. De representerer et mangfold i syn på aktuelle kirkelige spørsmål, og ønsker en kirke der det er rom for et mangfold av meninger og holdninger. Kandidatene kommer fra forskjellige deler av bispedømmet, og det er god spredning i alder og kjønn. Listen er utarbeidet av en nominasjonskomité valgt av menighetsrådene. Mangfoldig folkekirkes liste i Borg består av kandidater i prioritert rekkefølge.

Gjennomgang av sakens premisser

Første premis: Vi befinner oss i et såkalt lovtomt område. Det er ikke definert regler for navneendring av nominasjonskomiteens liste, eller hvordan spørsmål angående kommunikasjon til velgerne knyttet til nominasjonskomiteens liste skal håndteres. Samtidig er det ingen regler som er til hinder for en profilering av nominasjonskomiteens lister.

Andre premiss: Der er ingen regler som gir lister fra andre grupper av forslagsstillere en rett til å bruke navn på sin liste. Samtidig er det ingen regler som er til hinder for en profilering av lister fra andre grupper av forslagsstillere. Den parallelle benevnningen til *nominasjonskomiteens liste* i valgreglene (§ 2-7) er: *Lister fra andre grupper av forslagstillere*.

Tredje premiss: Valg til bispedømmerådet i Borg kan oppleves som et hybridvalg.

Nominasjonsprosessen til nominasjonskomiteens liste er basert på regler for flertallsvalg. Oppgaven til nominasjonskomiteen er å nominere en kandidatliste med bredde både med hensyn til geografi, alder, kjønn og syn på kirkepolitiske spørsmål (jft valgeregler §2-6 ledd (6-7)). Etter 1.mai kom en liste fra andre grupper av forslagsstillere, valget ble dermed til et forholdstallsvalg. Kandidatene på nominasjonskomiteens liste takket ja til nominering i et flertallsvalg, mens kandidatene på listen fra andre grupper av forslagsstillere takket ja til nominering i et forholdstallsvalg. Valgrådet kunngjorde 4.mai at det blir forholdstallsvalg i Borg bispedømme. Valgrådet har mottatt synspunkter på at man må respektere at kandidatlistene har to forskjellige utgangspunkt. Dette er problematisk på to områder:

1. Demokratihensyn. Sekretariatet har vært i kontakt med fagfolk innen demokrati og statsvitenskap. Samtlige hevder at det er umulig å gjennomføre flertallsvalg og forholdstallsvalg samtidig i et valg. Det betyr at siden det nå er kunngjort et forholdstallsvalg med to lister må man forutsette at listene fremstår som reelle alternativ som velgeren kan velge imellom. Statusen på listene må betraktes som likeverdig. Den ene kan ikke være mer eller mindre formell enn den andre listen for eksempel. Enhver merkelapp eller betegnelse som angir at en liste har en annen verdi enn en annen, vil rokke ved den demokratiske balansen i et valg. Av den grunn er det også enighet om at begrepet alternative lister ikke skal benyttes i kirkevalget.
2. Informasjonshensyn. For å kunne foreta et valg er det viktig at velgeren kan få informasjon om alternativene og gjøre seg opp en mening. Informasjon er vesentlig i et demokratisk valg. Det betyr at velgeren må kunne forvente samme type informasjon om de to listene. Navn er en type informasjon velgerne bruker for å orientere seg om alternativer. Dersom navnene på listene spriker for mye i form og mening vil det være krevende for velgerne å orientere seg. Sekretariatet vil også anføre her at man støtter nominasjonskomiteens kandidater mening om at nominasjonskomiteens liste er en benevning og ikke et identitetsbærende navn.

Sekretariatet er av den oppfatning at reglene utformet for et flertallsvalg vanskelig lar seg anvende direkte i en situasjon med forholdstallsvalg. Det er krevende å ivareta hensyn til likebehandling i en slik situasjon.

Fjerde premiss: Siden vi befinner oss i et såkalt lovtomt område må saken vurderes skjønnsmessig i forhold til andre hensyn. Formålet med valgreglene er å sikre demokrati i kirken. Et viktig hensyn som legges til grunn for endringen av reglene i forarbeidene til Kirkemøtet i 2014 er målet om et demokratisk opplyst valg der velgerne får reelle alternativer å velge mellom. Det har vært et informasjonsunderskudd i valg til bispedømmerådene i tidligere valg. Det å åpne for lister fra andre grupper av forslagsstillere var et tiltak for å rette opp dette informasjonsunderskuddet. Velgerne skulle kunne velge mellom lister i tillegg til kandidater. En vurdering her var at informasjon om kandidatene i valgene i 2009 og 2011 ikke ga velgerne tydelige alternativer, da mye av kandidatinformasjonen var lik eller uklar. Hensikten bak listene var at det kunne være enklere å få fram tydeligere alternativer mellom lister enn mellom kandidater. I Borg er det slik at listene ikke

fremstår som tydelige alternativer til hverandre. Blant annet mener flertallet på nominasjonskomiteens liste det samme om vigsel for likekjønnede par som alle kandidatene på Åpen folkekirkes liste. Dermed blir informasjon om hva listene står for enda viktigere for velgerne som skal velge mellom disse to alternativene. I et demokratisk valg er det slik at jo mer informasjon velgerne får, jo bedre er det. Hvis nominasjonskomiteens liste også har et navn vil det være med på å gi velgerne informasjon om hva listen står for. Sekretariatet er av den oppfatning at hensyn til informasjon og demokrati må veies opp mot juridiske hensyn i de tilfeller man befinner seg i lovtomme områder. Formelle regler knyttet til nominasjonsfasen kan ikke uten videre anvendes for å fylle lovtomme områder når det gjelder mobiliseringsfasen.

Femte premis: Navnepraksis i flertallsvalg og forholdstallsvalg er forskjellig. Både Kirkerådet og Åpen folkekirke anfører i sine notater at listenes navn ikke er å betrakte som navn men at det er organisasjonen som står bak sitt navn. I kommunevalg er dette tydelig. I kunngjøringene om kommunevalg står det: *følgende partier stiller liste....* Det er altså partier som stiller liste, og listene bærer partienes navn. Navnet på listen fra andre grupper av forslagsstillere i Borg er gitt i tråd med denne praksisen. Organisasjonen som stiller liste heter Åpen folkekirke, navnet på listen er Åpen folkekirke. Da er det logisk at listen utarbeidet av nominasjonskomiteens heter nominasjonskomiteens liste slik som praksis er i kommunevalget. Spørsmålet blir om det er relevant å kreve at dette prinsippet anvendes på nominasjonskomiteens liste? Gitt listenes ulike utgangspunkt er dette krevende. Nominasjonskomiteen som eier listen eksisterer ikke formelt lenger. I et forholdstallsvalg må man kunne forvente at eier av listen har ansvar for å promotere og synliggjøre listen, og jobbe for at flest mulig velger sin liste. Siden de ikke lenger eksisterer vil dette være umulig for nominasjonskomiteen. Innledningsvis slås det fast at valgrådet har ansvar for nominasjonskomiteens liste, sekretariatet vil ikke anbefale at listen blir hetende valgrådets liste. Sekretariatet er av den oppfatning at hensynet til likebehandling av listene i valget tilsier at man må finne løsninger slik at nominasjonskomiteens liste kan markedsføre seg og jobbe for at flest mulig stemmer på deres liste, slik som åpen folkekirke vil gjøre for sin liste. Til hjelp i dette arbeidet kan man bruke reglene som gjelder for liste fra andre grupper av forslagsstillere, dette synet kan støttes av valgreglene jfr § 2-9 (3) : «.....ser valgrådet at tillitsvalgt for hver liste får mulighet til kort å gjøre rede for hva som er samtlende for listens kandidater. presentere hva som er formålet til den alternative listen. Nominasjonskomiteen skal **tilsvarende** gjøre rede for hvordan nominasjonskomiteens liste er utarbeidet og hvilke krav som er stilt til den» (Sekretariatets utheving).

Man kan også definere helt andre retningslinjer som bør gjelde begge lister, siden det ikke er definert regler for navneendring for noen av listene. Det er også et viktig demokratisk prinsipp at kandidatene på en liste føler tilhørighet og står inne for listens identitet, og at kandidatene på listen blir hørt i dette spørsmålet.

Under premis fem påpeker valgrådet at valgreglene ikke har en automatikk knyttet til at det må stå en organisasjon eller etablert gruppering bak lister fra andre grupepr av forslagstillere. Det er altså ingen parallell til kommunevalget på dette området i valgreglene.

Sjette premis: Det er krevende å trekke en formell parallell til kommunevalget når det gjelder nominasjonskomiteens liste i bispedømmerådvalget.

Kirkerådet har i sitt notat av 9.juni anført at det i forarbeidene til kirkeloven forutsettes at valg av menighetråd i det vesentlige skal være i samsvar med bestemmelsene om valg av

kommunestyre (Ot. prp. Nr. 64 (1994-1995)). «Det følger av § 15 (1) i valgforskriften at når innleveringsfristen er utløpt i de andre offentlige valgene, kan forslagstillerne kun gjøre de endringene på listeforslaget som er nødvendige for å bringe forslaget i overensstemmelse med valgloven og forskriftene til denne. Kirkerådet er av den oppfatning at navnet på en kunngjort liste ikke kan endres etter at listen er godkjent og den er kunngjort.» Kirkerådet anfører slik sett at de mener at juridiske hensyn hentet fra andre lover bør anvendes for å fylle det lovtomme området som gjelder endring av nominasjonskomiteens navn. Sekretariatet er av den oppfatning at det er uheldig å endre kunngjorte listers navn. Samtidig er det slik at valgforskriften forutsetter at det finnes forslagstillere som kan gjøre endringer. Som tidligere omtalt fantes det ikke på tidspunkt for kunngjøringen noen forslagstillere å konferere. Valgrådet overskuet nok ikke de utfordringer som utviklingen fra et flertallsvalg til et forholdstallsvalg ville gi. Kommunevalget er et forholdstallsvalg og reglene er tilpasset dette. I følge valgkasperter sekretariatet har konferert er sammenligningen mellom kommunevalg og bispedømmerrådsvalg på dette området ikke aktuell så lenge kommunevalget ikke åpner for nominasjonsprosesser slik som det er definert i reglene for bispedømmerrådsvalget. Det var Modal kommune som sist gjennomførte et flertallsvalg med en kommuneliste ala nominasjonskomiteens liste, det er en stund siden.

Nominasjonskomiteens listes begrunnelser:

1. Valgrådet i Borg skriver at det har stor forståelse for vår argumentasjon om å ha «et identitetsbærende navn», men flertallet mener at dette ikke kan tillates ut fra de formelle grunner som Kirkerådets administrasjon angir, og mener samtidig at reglene bør endres, av Kirkemøtet. Dette viser at det er stor tvil hos Valgrådet som gjør et valg ut fra en tolkning av regelverket fra Kirkerådets administrasjon. Ettersom Kirkerådet også er ankeinstans i denne saken, er det for oss merkelig at det er Kirkerådets administrasjon som i praksis er saksutreder for Valgrådet i Borg.

Secretariatets kommentar: Valgrådet i Borg har ikke omfattende juridisk kompetanse på valgreglene. Det er Kirkerådet som er loveier og dermed også innehar den største juridiske kompetansen på valgreglene. Det er naturlig for sekretariat og valgråd å henvende seg til Kirkerådet for å få råd om tolkningsspørsmål. Det er imidlertid stor forskjell på å innhente råd som saksunderlag og det å motta notater som Kirkerådet ønsker fremlagt i valgrådets møter. Valgrådet kan ikke svare på hvorfor Kirkerådet har opptrådt slik i denne saken. Valgrådet anfører under ankers punkt 1 at det at valgrådet er uenige, ikke må tolkes som stor tvil i valgrådet.

2. Etter vår oppfatning tolker Kirkerådets administrasjon regelverket på en formalistisk måte. Det er lett å se at regelverket i stor grad er basert på at det er/var én liste ved bispedømmerrådsvalgene. Når det er to eller flere lister burde reglene i større grad ha vært tilpasset den virkeligheten. Når det ikke har skjedd, mener vi at Kirkerådet kan endre reglene/tolke reglene annerledes enn det administrasjonen har gjort. Dette ligger etter vår

oppfatning innenfor Kirkerådet kompetanse til å foreta mindre endringer i regelverket.

Samtidig viser vi til at Kirkerådets administrasjon i sitt brev av 09.06. skriver: «Kirkerådet ser ikke at valgreglene utelukker at medlemmene på nominasjonskomiteens liste kan gi listen et nytt navn, dersom alle medlemmene på listen ønsker det». Det er jo det som er saken i Borg: Medlemmene på nominasjonskomiteens liste, samlet til møte 26.05., ønsket å arbeide med et nytt navn. Dette har medlemmene senere bekreftet, og alle står bak forslaget.

Sekretariatet støtter nominasjonskomiteens liste sin oppfatning av at Kirkerådet bruker en formalistisk begrunnelse for sitt syn. I dette lovtomme området bør og kan man også vurdere andre hensyn jfr til redegjørelse i premiss 1,2,3 og 4. Under punkt 2 mener valgrådet at Kirkerådet bruker en streng juridisk begrunnelse, ikke nødvendigvis formalistisk begrunnelse.

3. Vi mener at gjeldende regelverk, iallfall når det tolkes strengt, «låser» kandidatene på nominasjonskomiteens liste, mens alternative lister har gode muligheter til å profilere seg. Det er etter vår mening urimelig at ingenting skal kunne skje med nominasjonskomiteens liste etter 1. mars, mens en liste som levers inn et par dager før fristen skal kunne profilere seg med eget navn.

Når det i brev av 10.06. fra Kirkerådets administrasjon vises til Valgloven og valgforskriften for kommunevalg, vil vi minne om at det er noen vesentlige forskjeller i de prosessene vi her snakker om. I kommunene er det i utgangspunktet et forholdstallsvalg og parallellitet i utvikling av lister. I kirken blir spillereglene endret når det kommer to eller flere lister, fra flertallsvalg til forholdstallsvalg. Samtidig er nominasjonskomiteen oppløst, og listens sammensetning kan bli endret ved at noen går over til annen list (slik det også skjedde i Borg). Det er ikke urimelig at de som da står igjen på nominasjonskomiteens liste må spørre seg «hvem er vi» og «hvordan skal vi forholde oss til den andre listen», at det nå er blitt et forholdstallsvalg. Kandidatene som nå er «overlatt til seg selv», får et behov for å samordne seg og gi seg selv en identitet, i tillegg til å være enkelt-kandidater. Det er å tilpasse seg valgets nye spilleregler/dynamikk.

Her viser sekretariatet til redegjørelse i premiss 5 og 6.

4. Vi tenker at det vil tjene demokratiet og valgoppslutningen at vi får et tydelig forholdstallsvalg, med engasjerte kandidater. At kandidatene selv får være med å utforme sin egen profilering vil styrke dette.
5. Vi vil også stille spørsmål ved saksforberedelsen og prosessen frem mot behandlingen i Valgrådet. Kirkerådet, som også er ankeinstans, har i praksis vært saksutreder. Deres brev har kommet i to runder, og det siste, datert 10.06.15, i svært kort tid (noen timer?) før møtet. Dette siste brevet har heller

ikke blitt gjort kjent for oss før møtet, slik det første var, og har ikke gitt oss muligheter til å kommentere.

Sekretariatets kommentar: Det synes klart at det er uheldig for den formelle saksgangen at Kirkerådet har kommet med innspill slik de har gjort i forkant av valgrådets møter to ganger på rad. Valgrådets leder har også uttalt at Kirkerådets innspill har påvirket utfallet av saken.

6. Vi viser for øvrig til argumentasjonen i brev av 09.06.15 fra Erling Birkedal, Anne Enger og Bjørn Solberg til Valgrådet i Borg, samt kommentar fra Erling Birkedal til brev fra Åpen folkekirke 09.06.15.

Sekretariatets kommentar: Dette er behandlet i premissene 1-6.