

## Saksutredning fra sekretariatet sak 35/15: Klage fra Åpen folkekirke i Borg på valgrådets rolle og valgrådets vedtak i sak 29/15.

*Behandlet og tatt til etterretning i valgrådets møte 18.juni 2015*

Valgrådet i Borg har mottatt klage 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 Kirkerådets AU 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.*

Valgrådet mente i sak 29/15 at Åpen folkekirke ikke var å anse som part i saken. Forvaltningsloven angir at part i saken er person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder jfr forvaltningsloven § 2.

Nominasjonskomiteens liste ved Birkedal, Enger og Solberg anfører i sitt tilsvarende til Åpen folkekirkes klage at: «Av det forstår vi at det heller ikke er mulig for ÅF å føre saken videre til ankeinstans (Kirkerådet)». Forvaltningsloven åpner opp for en forståelse av at når en underinstans har fattet vedtak hvor et tidligere vedtak omgjøres, så er dette å betrakte som et nytt vedtak. Alle parter kan i et slikt tilfelle fremme klage. Vi viser til en kommentar fra Frihagens forvaltningsrett bind 1 (2010) s 319: «Utfallet av underinstansens nye vurdering av saken kan bli at den finner det riktig å endre eller oppheve sitt tidligere vedtak (Fvl. § 33 andre avsnitt andre setning). Dette er i tilfelle et nytt enkeltvedtak som kan påklages av alle parter eller andre med rettslig klageinteresse.» Sekretariatet legger til grunn at definisjonen rettslig klageinteresse er en videre definisjon enn part- og anser etter dialog med juridisk ekspertise at Åpen folkekirke har rettslig klageinteresse i saken. Sekretariatet legger også til grunn at kandidatene på nominasjonskomiteens liste er parter i denne saken.

### Klagers anliggende:

Åpen folkekirke Borg fremmer med dette klage på valgrådets vedtak av 15.06.15 i sak 29/15 om navn på nominasjonskomiteens liste i Borg bispedømme. Klagen fremmes i hht valgreglenes § 12-1: *Klager i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av valget kan*

*inngis til bispedømmerådet av biskopen og enhver som er stemmeberettiget ved valget.*

Klagen gjelder to forhold:

- Det første gjelder valgrådets forståelse av sin egen rolle. Åpen folkekirke i Borg mener at valgrådet har gått ut over sin rolle som en nøytral instans som må unngå å fatte vedtak som kan tenkes på påvirke valgresultatet. Åpen folkekirke i Borg mener at valgrådet har fattet et aktivt vedtak som vil kunne endre valgfallet av kirkevalget i 2015.
- Det andre gjelder valgrådets behandling av klagen fra kandidatene på nominasjonskomiteens liste. Vi kan ikke se at det i klagen er anført nye momenter i saken og stiller oss dermed svært undrende til at valgrådet 15.06.15 har omgjort sitt vedtak av 09.06.15. *Åpen folkekirke mener listene skal omtales i henhold til hvem som er forslagsstiller, og ber om at valgrådet omgjør sitt vedtak i sak 29/15 gjort 15. juni 2015.*

Sekretariatet legger til grunn at dette er å forstå som to separate klager: Klage 1 (kulepunkt 1) og klage 2 (kulepunkt 2).

## Gjennomgang av klagers anførsler

Siden saken har vært utredet tidligere vises det i det følgende til sekretariatets utredning (hertter kalt utredning) som fulgte valgrådets behandling av sak 29/15.

### Valgreglene

Åpen folkekirke i Borg anfører:

1. *"Nominasjonskomiteens liste" er den betegnelse som er brukt i alle dokumenter som Kirkemøtet behandlet og vedtok. Det må dermed forutsettes at dette er betegnelsen som er forutsatt. Å gå bort fra dette vil slik være å anse som en aktiv handling fra valgrådet.*

Her viser sekretariatet til utredningen og premiss 1, 2 og 3. Det finnes ingen regler som verken åpner opp for eller hindrer endring av navn på nominasjonskomiteens liste. Dersom valgrådet skulle ha vært konsekvent i bruk av valgreglenes benevninger skulle Åpen folkekirkes liste vært kunngjort som liste fra andre grupper av forslagsstillere, med påfølgende navn. Valgrådet har kommet til at dette ikke ville være formålstjenlig. Når det gjelder reglene som gjelder for andre listers navn viser Åpen folkekirke til valgreglene § 2-7 (2) (c): *"Det skal tydelig angi hvilket valg det gjelder, med navn på det aktuelle bispedømmet samt valgdager, og ha eventuelt navn på gruppen som overskrift, før kandidatens navn."* Det er altså klart angitt at lister fra andre forslagsstillere bør ha en særskilt betegnelse, dette for å kunne skille lister fra potensielt mange ulike grupperinger av forslagsstillere fra hverandre. Dette punktet følger for øvrig også opp Åpen folkekirkes poeng om at listene bør omtales med forslagsstiller/eier av listen.

Flertallet i valgrådet har etter en helhetsvurdering og hensynet til likebehandling kommet til at betegnelsen nominasjonskomiteens liste ikke er å anse som navn og at begge lister bør kunne ha et navn.

Åpen folkekirke i Borg anfører:

2. *Regelverket sier at det er nominasjonskomiteen som "eier listen". Navn på en liste skal ikke være en beskrivelse av kandidatene, men fortelle hvem som eier listen, dvs forslagsstillerne. I dette tilfelle er det nominasjonskomiteen s liste. De enkelte kandidater på listen er nettopp*

*det – kandidater – og har ingen ytterligere status, selv om noen er blitt valgt til tillitspersoner blant kandidatene.*

Her viser sekretariatet til utredningens første, andre, tredje, fjerde og femte premiss. Hensynet til likebehandling tilsier at begge lister i et demokratisk valg må tillates å ha et navn og en identitet som kan knyttes til listene i kommunikasjon med velgerne. Valgreglene sier ingenting om hva navnet på nominasjonskomiteens liste skal være eller ikke være. Valgreglene bruker benevninger, ikke navn. Flertallet av valgrådet legger til grunn en annen regelforståelse enn Åpen folkekirke i dette spørsmålet.

Åpen folkekirke i Borg anfører:

- 3. Valgreglene er detaljerte om prosessen frem mot kunngjøring av listene. Det er vår oppfatning at disse reglene er ganske detaljerte. Det er spesifisert hvem som kan gjøre hva, hvilke endringer som kan gjøres og når dette kan skje. Regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-8 annet ledd sier at kandidatlistene samt valgform skal kunngjøres uten opphold etter 1. mai, slik som foreskrevet i § 2-6 ellefte ledd. Valgrådet i Borg bispedømme kunngjorde kandidatlistene i starten av mai, og her ble navnet på kandidatlisten også kunngjort. Denne kunngjøringen er skjedd i Borg i henhold til regler og frister. Etter dette tidspunktet kan det ikke gjøres endringer på listen.*

Her viser sekretariatet til utredningens femte og sjette premiss. Det er ingen regler som definerer dette i valgreglene, det må altså utøves et skjønn. Dersom man velger å dra en parallell til kommunevalget er det slik at man kunngjør hvem som stiller lister, ikke navnene på listene. Flertallet av valgrådet legger til grunn en annen regelforståelse enn Åpen folkekirke i dette spørsmålet.

Åpen folkekirke i Borg anfører:

- 4. I forarbeidene til kirkeloven forutsettes det at valg av menighetsråd i det vesentlige skal være i samsvar med bestemmelsene om valg av kommunestyre, noe Kirkemøtet har lagt til grunn i sin utarbeidelse av regler for valg av menighetsråd og regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Valgloven og valgforskriften vil derfor kunne gi veiledning til hvordan de kirkelige valgreglene skal forstås. 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.*

Her viser sekretariatet til utredningens femte og sjette premiss.

Åpen folkekirke i Borg anfører:

- 5. I Regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet, fastsatt av Kirkemøtet 7. april 2014, står det ingen steder at kandidatene på nominasjonskomiteens lister har forslagsrett eller noen annen mulighet til å fremme ønske om korrigerende på den framlagte kandidatlisten – inkludert navn. Det henvises i valgreglene konsekvent til nominasjonskomiteen, og dette kan ikke forstås på noen annen måte enn at det er nominasjonskomiteen som «eier» listen.*

Her viser sekretariatet til utredningens første, andre og femte premiss. Det vises også til Orienteringssak til Kirkerådets møte 29.-30. januar 2015 01.6/15

**«Tolkning av Regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-7 fjerde ledd – annengangs vurdering**

### **Konklusjon**

*Det fastholdes en tolkning av Regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet § 2-7 fjerde ledd som sikrer at samme person ikke kan bli stående på to valglister, men som samtidig åpner for at kandidater på nominasjonskomiteens foreløpige liste også etter kunngjøringen av denne listen, kan melde overgang til liste fra en annen gruppe av forslagsstillere. Det fastholdes at nominasjonskomiteens arbeid avsluttes ved oversendelsen til valgrådet av den foreløpige kandidatlisten, og at den foreløpige listen ikke kan suppleres dersom personer fra denne listen melder overgang til en liste fra en annen gruppe av forslagsstillere.»*

Flertallet i valgrådet mener det er urimelig å kreve at nominasjonskomiteens liste skal bli «eid» av noen eller noe som ikke eksisterer.

Åpen folkekirke i Borg anfører:

- 6. Med basis i det ovennevnte, må det derfor være riktig å si at kandidatene på godkjente lister (inklusive nominasjonskomiteens liste) ikke har mulighet til å fremme forslag eller ønske om endringer på den listen de står på. Og skulle slike endringer mot formodning likevel godtas, vil det være mulig å påstå at listen i så fall skulle vært underlagt § 2-7 Lister fra andre grupper av forslagsstillere i Regler for valg av bispedømmeråd og Kirkemøtet. Listen har da gått fra å være nominasjonskomiteens liste til å bli en liste fra andre grupper (her kandidatene på listen).*

Her viser sekretariatet til utredningens femte premiss. Gitt at listene skal likebehandles må begge ha rett til en identitet og mulighet til å profilere seg. Flertallet av valgrådet legger til grunn en annen regelforståelse enn Åpen folkekirke i dette spørsmålet.

Åpen folkekirke i Borg anfører:

- 7. Åpen folkekirke i Borg er klar over at det er flere sider ved regelverket for valg til bispedømmeråd og Kirkemøte som det i ettertid vil være grunn til å endre. Vi er kjent med at styret for Åpen folkekirke har drøftet flere av disse, men valgt å ikke ta dette opp overfor Kirkerådet. Grunnen til dette er at det er meget uheldig å endre spillets regler etter at «spillet» er i gang, og at dersom man åpner for å endre ordlyd eller tolkning på en av disse, vil det kunne åpne for å endre en hel rekke av de øvrige reglene. Åpen folkekirke Borg er gjort kjent med at Åpen folkekirke ser at flere av disse reglene kan slå uheldig ut, men har valgt å avstå fra å be om endringer, av overnevnte grunn.*

Sekretariatet noterer seg at Åpen folkekirke ser svakheter ved dagens regelverk. Dette er i tråd med valgrådets vurdering. Valgrådet i Borg anser det som uheldig å endre reglene underveis. Siden situasjonen er slik den er med manglende regler, mener flertallet i valgrådet at konsekvensene av å ikke gjøre noe vil kunne bli alvorlige.

### **Prinsipielle hensyn**

Åpen folkekirke anfører i sin klage:

*Valgrådet skal være en nøytral part i valget som skal sørge for at valget blir gjennomført korrekt og rettferdig. Utgangspunktet for valgrådets virke er at det skal ha et nøytralt og distansert forhold til valget. Man skal fatte avgjørelser for at valget skal gå for seg så greit som mulig. Valgrådet må gjøre sitt ytterste for å unngå vedtak som kan tenkes å påvirke valgresultatet. Da tilligger det valgrådet et stort ansvar når spørsmål som dette kommer på bordet. Det kan fort oppfattes som at vedtak i begge retninger vil bli "like feil". Åpen folkekirke Borg vil imidlertid påpeke at det er stor forskjell på å gjøre vedtak som følger regelverket og å gjøre vedtak som aktivt går imot det regelverket Kirkemøtet har*

*fastsatt. Særlig når ønsket om et slikt vedtak blir begrunnet nettopp med at det vil påvirke valgresultatet.*

*Det er viktig at listene blir presentert mest mulig likt. Nå er listene presentert med henvisning til hvem som er forslagsstiller, og dermed eier listene. De to forslagsstillerne til dette valget er nominasjonskomiteen og Åpen folkekirke. Det er denne omtalen som sikrer likeverdighet mellom listene.*

*Kirkevalget foregår lokalt, men har også en nasjonal overbygning. Med tanke på kommunikasjon både sentralt og lokalt, mener vi hensynet til velgerne tilsier at navn på listene bør være enhetlige og slik sett legge til rette for god og tydelig kommunikasjon både sentralt og lokalt.*

Her viser sekretariatet til samtlige premisser i sakutredningen. De hensyn som Åpen folkekirke i Borg presenterer er de hensyn som valgrådet har lagt til grunn for sin saksbehandling. Valgrådet opplever derfor at den rolleforståelsen de har er sammenfallende med den rolleforståelsen Åpen folkekirke legger til grunn. Men flertallet i valgrådet har etter en helhetsvurdering kommet til en annen konklusjon enn det Åpen folkekirke gjør.

### **Konsekvenser for velgerne**

Åpen folkekirke anfører i sin klage:

*Åpen folkekirke Borg mener at en navneendring vil føre til både forvirring og villedning av velgerne. Når Kirkemøtet nå har åpnet for at det kan stilles flere lister, har alle aktører et demokratisk ansvar for å tydeliggjøre forskjeller og alternativer, ikke skape usikkerhet om forskjell mellom lister. Åpen folkekirke Borg ser at velgerne vil kunne bli både forvirret og villedet av det forslaget nominasjonskomiteens liste har kommet med. Ikke bare vil de få en rekke nærmest likelydende navn å forholde seg til, men de kan heller ikke vite forskjellen mellom de kandidatene som står på et felles program og de kandidatene som ikke gjør det, da et navn vil gi inntrykk av at listene er fremkommet under samme forutsetning på dette punktet.*

*Åpen folkekirke Borg viser til evalueringer av tidligere kirkevalg som viser at velgerne har følt seg dårlig orientert og har hatt vanskelig for å skille kandidatene fra hverandre.*

Her viser sekretariatet til tredje, fjerde og femte premiss i utredningen. Valgrådet er svært opptatt av hensynet til tydelige alternativer for velgerne og god kandidatinformasjon. Flertallet i valgrådet mener av hensyn til likebehandling at valgrådet ikke skal ha en mening om hvilket navn som velges som supplement til nominasjonskomiteens liste. En likebehandling her ville kreve at valgrådet måtte vurdere grunnlaget og legitimiteten til de ulike listenes navn, og det mener flertallet i valgrådet ligger utenfor mandatet til valgrådet.

### **Konklusjon**

Åpen folkekirke anfører:

*Valgrådets oppgave er å sørge for at valget foregår i henhold til de regler som er satt. Åpen folkekirke Borg mener regelverket på flere punkter hindrer den mulighet som nominasjonskomiteens liste ønsker seg. Hvis valgrådet skulle gå inn for å tillate dette, vil det være en svært aktiv handling som vil kunne påvirke valgresultatet.*

Sekretariatet viser her til valgregel § 1-3 og mener valgrådet legger til grunn samme rolleforståelse som Åpen folkekirke i sin gjerning. Flertallet i valgrådet har kommet til at reglene ikke dekker spørsmålet knyttet til nominasjonskomiteens navn og vurdert det slik at hensynet til likebehandling og informasjon til velgerne legitimerer vedtaket som ble gjort. Det er en svært krevende situasjon kandidatene og valgrådet står i.