
Kyrkomötet
Kyrkostyrelsens skrivelse 2019:4

Ändringar i kyrkoordningen m.m.

Kyrkostyrelsen överlämnar denna skrivelse till kyrkomötet.

Uppsala den 10 juni 2019

Antje Jackelén

Helén Ottosson Lovén

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen, som är uppdelad i sex separata avsnitt, föreslås i huvudsak följande ändringar:

- ◆ Ändringar ska göras i kyrkoordningen som innebär att vid nattvardsgudstjänster ska texterna i kyrkohandbokens huvuddel Måltiden användas. Domkapitlet ska kunna medge undantag från detta. Vid nattvardsgudstjänster ska också kyrkohandbokens anvisningar för Måltiden användas. Undantag görs dock för anvisningarna för musiken, som inte obligatoriskt måste följas.
- ◆ Det ska i kyrkoordningen tas in bestämmelser om stiftens tillsyn över de båda kyrkliga samfälligheterna för särskilda uppgifter, Samfälligheten Gotlands kyrkor och Göteborgs begravningsamfällighet. Vidare ska bestämmelserna om riktlinjer för begravningsverksamheten även gälla för Göteborgs begravningsamfällighet.
- ◆ Det ska i kyrkoordningen införas nya och ändrade bestämmelser avseende beräkning av andel av röster i nomineringsval och biskopsval samt om att den som har valts till biskop utan att vara prästvigd inte ska prövas i prästexamen innan prästvigning.
- ◆ Det ska göras ett antal ändringar i kyrkoordningens bestämmelser om direkta val. Öppettiderna för den obligatoriska röstningslokal som ska finnas i varje valnämnds ansvarsområde ska på valdagen motsvara öppettiderna för vallokal. Det ska krävas särskilda skäl för att medge undantag för röstningslokalers öppettider före valdagen och för andra röstningslokaler än den obligatoriska på valdagen. Identitetskontroll ska alltid göras vid röstning
- ◆ Det ska i kyrkoordningen och i kyrkostyrelsens instruktion införas bestämmelser som möjliggör deltagande på distans i sammanträden med beslutande och verkställande organ, exklusive kyrkomötet.
- ◆ Slutligen ska det i kyrkoordningen göras några konsekvensändringar, förtydliganden och rättelser.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Innehåll

1	Gemensam ordning för nattvardsgudstjänster	4
1.1	Förslag till kyrkomötesbeslut.....	4
1.2	Förslag till ändringar i kyrkoordningen.....	4
1.3	Ärendet och dess beredning.....	6
1.4	Bakgrund	6
1.4.1	Kyrkohandbokens ställning vid beslut om ny kyrkohandbok 1986	6
1.4.2	Kyrkohandboken i kyrkoordningen.....	7
1.4.3	Gällande bestämmelser i kyrkoordningen och anvisningar i kyrkohandboken	8
1.5	Överväganden och förslag	10
1.6	Ikraftträdande.....	13
1.7	Konsekvenser för barn.....	13
1.8	Kommentar till förslaget om ändringar i kyrkoordningen.....	13
2	Tillsyn av samfälligheterna för särskilda uppgifter	14
2.1	Förslag till kyrkomötesbeslut.....	14
2.2	Förslag till ändringar i kyrkoordningen.....	14
2.3	Ärendet och dess beredning.....	16
2.4	Bakgrund	16
2.4.1	Gällande bestämmelser för samfälligheterna för särskilda uppgifter ...	16
2.4.2	Tillsyn över samfälligheterna för särskilda uppgifter.....	17
2.4.3	Riktlinjer för begravningsverksamheten	18
2.5	Överväganden och förslag	19
2.5.1	Tillsyn.....	19
2.5.2	Riktlinjer för begravningsverksamheten	20
2.6	Ikraftträdande.....	20
2.7	Konsekvenser.....	20
2.8	Kommentar till förslaget om ändringar i kyrkoordningen.....	21
3	Vissa frågor om biskopsval.....	22
3.1	Förslag till kyrkomötesbeslut.....	22
3.2	Förslag till ändringar i kyrkoordningen	22
3.3	Ärendet och dess beredning.....	24
3.4	Bakgrund	24
3.4.1	Inledning.....	24
3.4.2	Gällande bestämmelser.....	29
3.5	Överväganden och förslag	30
3.6	Ikraftträdande.....	35
3.7	Konsekvenser för barn.....	35
3.8	Kommentar till förslaget om ändringar i kyrkoordningen.....	36
4	Direkta val.....	37
4.1	Förslag till kyrkomötesbeslut.....	37
4.2	Förslag till ändringar i kyrkoordningen	37
4.3	Ärendet och dess beredning.....	41
4.4	Bakgrund	41
4.4.1	Öppethållande av röstningslokaler på valdagen m.m.	41
4.4.2	Identitetskontroll vid röstning	43

4.4.3	Utbildningskrav för valförrättare och röstmottagare	46
4.4.4	Valnämndens sammansättning, resursfrågor och kyrkoherdens rätt att närvara vid sammanträden.....	48
4.4.5	Övriga frågor	49
4.5	Överväganden och förslag	51
4.5.1	Öppethållande av röstningslokaler på valdagen	51
4.5.2	Identitetskontroll vid röstning	56
4.5.3	Utbildningskrav för valförrättare och röstmottagare	60
4.5.4	Valnämndens sammansättning, resursfrågor och kyrkoherdens rätt att närvara vid sammanträden.....	62
4.5.5	Övriga frågor	65
4.6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	67
4.7	Konsekvenser för barn.....	67
4.8	Kommentar till förslaget om ändringar i kyrkoordningen.....	67
5	Beslutsfattande på distans.....	71
5.1	Förslag till kyrkomötesbeslut.....	71
5.2	Bestämmelser.....	71
5.2.1	Förslag till ändringar i kyrkoordningen.....	71
5.2.2	Förslag till ändringar i kyrkomötets beslut (SvKB 1999:4) om Instruktion för kyrkostyrelsen.....	74
5.3	Ärendet och dess beredning.....	75
5.4	Bakgrund	75
5.4.1	Inledning.....	75
5.4.2	Regleringen i kommunallagen.....	75
5.4.3	Gällande bestämmelser.....	77
5.5	Överväganden och förslag	80
5.5.1	Deltagande på distans.....	80
5.5.2	Särskilt om kyrkostyrelsen	93
5.6	Ikraftträdande.....	94
5.7	Konsekvenser.....	94
5.8	Kommentar till bestämmelserna	95
5.8.1	Förslaget till ändringar i kyrkoordningen.....	95
5.8.2	Förslaget till ändringar i kyrkomötets beslut (SvKB 1999:4) om Instruktion för kyrkostyrelsen.....	96
6	Övriga rättelser.....	98
6.1	Förslag till kyrkomötesbeslut.....	98
6.2	Förslag till ändringar i kyrkoordningen	98
6.3	Ärendet och dess beredning.....	99
6.4	Överväganden och förslag	99
6.5	Ikraftträdande.....	99
6.6	Konsekvenser för barn.....	99
6.7	Kommentar till förslaget om ändringar i kyrkoordningen.....	99
	Utdrag ur kyrkostyrelsens protokoll.....	100

1 Gemensam ordning för nattvardsgudstjänster

1.1 Förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen.

1.2 Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen att 18 kap. 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

3 §

Kyrkohandboken ska användas vid huvudgudstjänster och kyrkliga handlingar. Den används även vid församlingens gudstjänster i övrigt.

Vid en nattvardsgudstjänst ska texterna i kyrkohandbokens huvuddel Måltiden användas. Vid en sådan gudstjänst gäller också kyrkohandbokens anvisningar för huvuddelen Måltiden med undantag för de anvisningar som avser musiken.

Domkapitlet kan på ansökan från kyrkoherden medge att andra texter får användas. Avser ansökan församlingens huvudgudstjänst krävs enligt 6 § andra stycket före ansökan medgivande av församlingens kyrkoråd eller församlingsråd.

När förslag till en ny kyrkohandbok utarbetas beslutar kyrkomötet om försöksverksamhet får bedrivas. Har kyrkomötet fattat ett sådant beslut får kyrkostyrelsen besluta om gudstjänstordningar som får användas som alternativ till dem som finns i kyrkohandboken och utfärda bestämmelser om användningen av sådana försöksordningar.

6 §

I huvudgudstjänsten får vid ett visst tillfälle eller under en viss tid användas någon annan gudstjänstordning än den som ingår i kyrkohandboken och andra psalmer eller församlingssånger än de som ingår i psalmboken.

Beslut om detta fattas av kyrkoherden efter samråd med församlingens präster och kyrkomusiker och efter medgivande av församlingens kyrkoråd eller församlingsråd. Ett sådant beslut ska genast anmälas till domkapitlet.

Om det finns särskilda skäl får domkapitlet ändra eller upphäva kyrkoherdens beslut.

Om det som sägs i första stycket innefattar en ändring i måltidens texter krävs medgivande även av domkapitlet. Ett sådant medgivande får lämnas efter ansökan från kyrkoherden.

Det finns särskilda bestämmelser om användningen av andra texter i huvuddelen Måltiden i 3 §. KsSkr 2019:4

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2020.

1.3 Ärendet och dess beredning

Biskopsmötet gjorde i november 2018 ett uttalande om vad som ska gälla vid nattvardfirande i Svenska kyrkans ordning och tog upp frågan om en översyn av vissa bestämmelser i kyrkoordningen (biskopsmötets protokoll 8/2018, § 158). Uttalandet från biskopsmötet hade följande lydelse:

Mot bakgrund av att det uppstått frågor kring relationen mellan Kyrkohandbokens allmänna anvisningar gällande församlingens övriga gudstjänster och särskilt kyrkoordningens reglering av momenten i Måltiden konstaterar Biskopsmötet att Kyrkohandboken normalt används också vid andra gudstjänster än huvudgudstjänster. (KO 18 kap. 3 §). Biskopsmötet förutsätter att Kyrkohandbokens anvisning om Måltiden tillämpas. ”Momenten i Måltiden följer däremot Kyrkohandbokens texter.” (Kyrkohandbokens anvisningar, avsnittet Särskilda gudstjänstordningar, gudstjänster med tema och kortare gudstjänster s.14). Biskopsmötets grundhållning är att domkapitlet kan bevilja undantag på samma sätt som vid huvudgudstjänst. (KO 18 kap. 6 §).

Enligt Biskopsmötet bör Kyrkoordningen ändras så att oklarheter på detta område undanröjs.

Efter biskopsmötets ställningstagande utarbetades en promemoria med förslag till ändrade bestämmelser. Promemorian remitterades till samtliga stift, till två församlingar och pastorat i varje stift och till de tre nämnderna på nationell nivå. Remissyttrandet har inkommit från samtliga 13 stift, från 15 av 26 församlingar och pastorat, från Svenska kyrkans överklagandenämnd och från Sveriges kristna råd (SKR). Remissvaren finns tillgängliga i ärendet (Ks 2019-0058).

1.4 Bakgrund

1.4.1 Kyrkohandbokens ställning vid beslut om ny kyrkohandbok 1986

Det skedde betydande förändringar från att det i 1686 års kyrkolag, utifrån nyttan med ”en likformighet i gudstjänsten övning”, föreskrevs en fullständig bundenhet till kyrkohandboken och till beslutet 300 år senare om 1986 års kyrkohandbok. Det var inte bara valmöjligheterna inom kyrkohandbokens ram som kom att bli helt annorlunda utan också kyrkohandbokens ställning och formella betydelse för gudstjänstlivet som helhet.

I den kyrkliga kungörelse (SKFS 1986:3) som antogs när kyrkomötet fattade beslut om 1986 års kyrkohandbok angavs i 1 § följande: ”Den svenska kyrkohandboken I, som fogas till denna kungörelse som bilaga, skall användas vid allmänna gudstjänster och kyrkliga handlingar i svenska kyrkan.” När det angavs att kyrkohandboken skulle användas vid ”allmänna gudstjänster” var det en bestämmelse som i sig var tämligen innehållslös eftersom det i Centralstyrelsens skrivelse med förslag till kyrkohandbok stod följande: ”Med allmän gudstjänst avses i denna kungörelse sådan offentlig församlingsgudstjänst vars ordning regleras i kyrkohandboken”. (CsSkr 1986:3 s. 383) Det var först i kombination med bestämmelser om vilka gudstjänster som skulle firas som bestämmelserna om kyrkohandboken formellt sett fick ställningen att ange hur gudstjänster skulle firas. Huvudgudstjänst skulle firas enligt någon av de i kyrkohandboken givna ordningarna och därtill angavs i kungörelsen att ”övriga gudstjänster” kan firas med eller utan nattvard och såvitt gällde gudstjänster med nattvard i form av veckomässa, sjukkommunion eller temamässa. Detta var de tre former för nattvardsgudstjänst utöver huvudgudstjänster som fanns med i kyrkohandboken.

Genom att temamässa fanns som en möjlighet kan sägas att ytterst var det som föreskrevs och som alltid skulle gälla vid nattvardsfirande att instiftelseorden lästes och att bröd och vin delades ut.

I 1986 års kyrkliga kungörelse angavs utöver att huvudgudstjänst skulle firas i församlingarna även att domkapitlet fick meddela föreskrifter om minsta antal övriga gudstjänster som skulle firas i en församling under ett kyrkoår. Denna bestämmelse kom dock redan år 1987 att ändras. Bakgrunden var att den fått en utformning som inte riktigt gav domkapitlet de befogenheter som hade avsetts. Ett par olika förslag till omformuleringar förekom men slutresultatet var att på Evangelisationsutskottets förslag utgick bestämmelsen. Avsikten med detta var inte att inskränka domkapitlets befogenheter. Evangelisationsutskottet angav i sitt betänkande 1987:8 att det var "möjligt för domkapitlet att reglera bl.a. veckomässor liksom de andra gudstjänster centralstyrelsen avsett, t.ex. passionsgudstjänster, bygudstjänster m.m., genom tjänstgöringsföreskrifter för prästerna." Evangelisationsutskottet menade att det inte behövdes någon reglering härutöver i den kyrkliga kungörelsen. Vid sidan av kyrkomötets beslut om former för och skyldighet att fira huvudgudstjänst kan därmed också domkapitlets tjänstgöringsföreskrifter för prästerna sägas ha fått betydelse för kyrkohandbokens ställning.

1.4.2 Kyrkohandboken i kyrkoordningen

1995 kom ett förslag till en kyrkoordning utarbetat med utgångspunkt från kyrkomötets dåvarande normgivning. Den innefattade att meddela föreskrifter om bland annat Svenska kyrkans böcker och om Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar. Gällande kyrkoordningens femte avdelning om gudstjänsten bygger i mycket stor utsträckning på det som fanns i kyrkoordningsförslaget från 1995. Förslaget var till en del en sammanställning och systematisering av redan av kyrkomötet utfärdade föreskrifter. Material hämtades också från kyrkohandbokens anvisningar i den mån det var sådant som bedömdes vara av den karaktären att det hörde hemma i en kyrkoordning. Det lades också fram förslag till helt nya bestämmelser.

Beträffande kyrkohandbokens användning angavs i 1995 års förslag det som nu återfinns som första mening i 18 kap. 3 § kyrkoordningen, det vill säga "[Den svenska] kyrkohandboken ska användas vid huvudgudstjänster och kyrkliga handlingar." Avsikten med detta var inte att göra någon förändring utan bara att föreskriva det som gällde sedan tidigare (se SKU 1995:7 s. 141). När förslaget till 1999 års kyrkoordning utarbetades tillkom följande andra mening. "Den används även vid församlingens gudstjänster i övrigt." Det framgår tydligt i kommentaren till den bestämmelsen i Centralstyrelsens skrivelse med förslaget till kyrkoordning att avsikten med tillägget bara var att erinra om kyrkohandbokens användning, inte att ge någon ytterligare direkt bestämmelse om dess användning. I skrivelsen (CsSkr 1999:3 s. 2-390) anges: "Av andra meningen framgår att kyrkohandboken används även vid andra gudstjänster än när den obligatoriskt skall brukas." Obligatoriet gäller alltså huvudgudstjänster.

Att huvudgudstjänster ska firas är föreskrivet i 17 kap. 3 § kyrkoordningen. Bestämmelserna har ändrats vid ett par tillfällen men har ändå alltid inneburit att huvudgudstjänster ska firas i församlingarna. Det finns inte motsvarande bestämmelser om andra gudstjänster i kyrkoordningen om man bortser från de kyrkliga handlingarna. Den reglering som tidigare fanns i tjänstgöringsföreskrifterna för prästerna ersattes när kyrkoordningen tillkom av församlingsinstruktionen. I kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte fanns vissa överväganden om sambandet mellan församlingsinstruktionen och regleringen av gudstjänstlivet utifrån att de av domkapitlet utfärdade tjänstgöringsföreskrifterna inte skulle finnas kvar. Där angavs att de delar av

tjänstgöringsföreskrifterna som avsåg gudstjänstlivets dimensionering skulle ingå i församlingsinstruktionen. Dessa delar av tjänstgöringsföreskrifterna utgjorde övergångsvis församlingsinstruktion till dess beslut fattats om en reguljär församlingsinstruktion enligt kyrkoordningens bestämmelser, se CsSkr 1999:3 s. 2-46 och punkt 25 i övergångsbestämmelserna till kyrkoordningen. Innehållet i av domkapitlet utfärdade församlingsinstruktioner är inte ensartat vad gäller hur konkret där anges vad som ska gälla för församlingens gudstjänstliv. Församlingsinstruktionen torde dock i regel vara mindre detaljstyrande än tidigare tjänstgöringsföreskrifter och därmed ha en mer begränsad koppling till i kyrkohandboken givna gudstjänstordningar.

När 2017 års kyrkomöte fattade beslut om den kyrkohandbok som togs i bruk pingsten 2018 innefattade det beslutet vissa ändringar i kyrkoordningen. Bestämmelserna i 18 kap. 3 § om kyrkohandbokens användning ändrades inte i sak. Det gjordes bara en ändring av benämningen på kyrkohandboken. När det anges att kyrkohandboken används även vid församlingens gudstjänster i övrigt kan detta ses som en erinran om det faktiska bruket. Kyrkohandboken omfattar mer än huvudgudstjänster och kyrkliga handlingar och är utarbetad med sikte att användas även när detta inte är föreskrivet som obligatoriskt. I kyrkostyrelsens skrivelse om kyrkohandboken till 2017 års kyrkomöte står följande i en kommentar till 18 kap. 3 § kyrkoordningen: ”Andra meningen i första stycket är oförändrad, vilket innebär att kyrkohandboken med dess struktur, anvisningar och alternativ, även fortsättningsvis avses användas vid gudstjänster som följer den allmänna gudstjänsten, även då dessa gudstjänster inte är huvudgudstjänster.” (KsSkr 2017:6 s. 34) Avsikten med denna kommentar bör vara att säga detsamma som gällt sedan tidigare, nämligen att påminna om att kyrkohandboken används även när den inte obligatoriskt måste användas. Eftersom det definitionsmässigt torde vara den allmänna gudstjänsten som kyrkohandboken innefattar kan det ses som självklart att den används för gudstjänster som räknas dit. Det är fortfarande bara vid huvudgudstjänster och kyrkliga handlingar som det enligt kyrkoordningen är obligatoriskt att använda den fastställda kyrkohandboken.

Det finns skäl att notera att det anges i 17 kap. 1 § kyrkoordningen att det ska firas gudstjänst i församlingen ”i form av den allmänna gudstjänsten”. Eftersom ”den allmänna gudstjänsten” är gudstjänster enligt kyrkohandbokens ordningar innebär detta åtminstone ett tydliggörande av att kyrkohandboken ska nyttjas. Samtidigt talas om att gudstjänst ska firas i form av ”andra gudstjänster”. Därmed torde kunna sägas att bestämmelsen som helhet bara anger det som är en del av församlingens grundläggande uppgift, nämligen att fira gudstjänst.

1.4.3 Gällande bestämmelser i kyrkoordningen och anvisningar i kyrkohandboken

I 18 kap. 3 § föreskrivs att ”Kyrkohandboken ska användas vid huvudgudstjänster och kyrkliga handlingar. Den används även vid församlingens gudstjänster i övrigt.” Första meningen anger att det är obligatoriskt att använda kyrkohandboken vid huvudgudstjänster och kyrkliga handlingar. Avsikten med den andra meningen som handlar om övriga gudstjänster är, som ovan angetts, att erinra om kyrkohandbokens användning, inte att föreskriva något ytterligare om dess användning.

I 18 kap. 6 § finns bestämmelser om möjligheten att avvika från det som annars gäller enligt kyrkohandboken vid firande av huvudgudstjänst. Det är möjligt att använda en annan gudstjänstordning efter beslut av kyrkoherden och medgivande från församlingens kyrkoråd eller församlingsråd. Beslutet ska genast, vilket i praktiken innebär omedelbart när kyrkoherden har fattat sitt beslut och innan den beslutade gudstjänstordningen har kommit i bruk, anmälas till domkapitlet. Domkapitlet kan

ändra eller upphäva beslutet om det finns särskilda skäl. Av fjärde stycket i den nämnda paragrafen framgår att om kyrkoherdens beslut innefattar en ändring i texterna i huvuddelen Måltiden krävs det att domkapitlet i förväg har gett sitt medgivande till den ändringen.

Frågan om ändring av texterna i Måltiden behandlas på två ställen i de övergripande anvisningarna i den utgivna kyrkohandboken. På det ena stället (s. 12) har införts det som står i kyrkoordningen i 18 kap. 6 § sista stycket, det vill säga vid en ”ändring i måltidens texter krävs medgivande av domkapitlet”. Därtill görs en allmän hänvisning till kyrkoordningens bestämmelser.

En skillnad mellan det som sägs i kyrkoordningen och det som står i kyrkohandboken är att bestämmelserna om medgivande i kyrkoordningen är kopplade till huvudgudstjänsten medan det i kyrkohandboken inte finns en sådan koppling. I kyrkohandboken anges vad som gäller beträffande ”måltidens texter” i en text med allmänna anvisningar av mer generell karaktär. I kyrkohandboken står vidare i de anvisningar som avser ”Särskilda gudstjänstordningar, gudstjänster med tema och kortare gudstjänster” följande: ”Momenten i Måltiden följer däremot alltid handbokens texter” (s. 14). I detta fall sägs inget om möjlighet att ändra efter medgivande av domkapitlet och det finns inte heller någon hänvisning eller koppling till det som står i kyrkoordningen. Det är oklart vad som avses med att momenten i Måltidens texter alltid följer handbokens texter eftersom kyrkohandboken bara gäller obligatoriskt för huvudgudstjänsten (utöver kyrkliga handlingar).

Kyrkohandboken innehåller anvisningar av olika slag. Det finns anvisningar i direkt anslutning till olika moment i gudstjänsten men också allmänna anvisningar av övergripande slag som gäller kyrkohandbokens användning. Anvisningarna är av olika karaktär också i den meningen att det i vissa fall anges möjliga alternativ och i andra fall direkt anges vad som gäller. Sistnämnda slag av anvisningar kan ses som bestämmelser som utgör en del av kyrkans ordning på motsvarande sätt som bestämmelserna i kyrkoordningen. Om det skulle uppstå en konflikt mellan en anvisning/bestämmelse i kyrkohandboken och en bestämmelse i kyrkoordningen är det inte på förhand givet vilken bestämmelse som har företräde. Att det i kyrkoordningen finns en särskild bestämmelse i 18 kap. 3 § om när kyrkohandboken ska användas får dock betydelse för anvisningarnas formella ställning. Det spelar också in att det finns bestämmelser om att vissa gudstjänster ska firas. Detta regleras i 17 kap. 3 § såvitt gäller huvudgudstjänster och i kapitlen 19 till 27 genom att där bland annat finns bestämmelser om rätten att få del av kyrkliga handlingar. Beträffande huvudgudstjänster finns utöver den allmänna bestämmelsen att kyrkohandboken ska användas även angivet att huvudgudstjänster ska firas enligt någon av de ordningar för huvudgudstjänster som finns i kyrkohandboken. De anvisningar av föreskrivande slag som finns i kyrkohandboken beträffande huvudgudstjänstens uppbyggnad och innehåll har alltså karaktär av bindande bestämmelser. Eftersom det inte är obligatoriskt i övrigt att använda kyrkohandboken, om man här bortser från de kyrkliga handlingarna, får inte de anvisningar som avser andra gudstjänster samma bindande karaktär.

1.5 Överväganden och förslag

Kyrkostyrelsens förslag: Det ska vid nattvardsgudstjänster vara obligatoriskt att använda texterna i kyrkohandbokens huvuddel Måltiden. Domkapitlet kan, på ansökan från kyrkoherden, bevilja undantag. Vid sådana gudstjänster ska också kyrkohandbokens anvisningar för huvuddelen Måltiden följas. Undantag görs dock för de anvisningar som avser musiken vilka inte obligatoriskt måste följas.

Ändrade paragrafer: 18 kap. 3 och 6 §§ kyrkoordningen.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med kyrkostyrelsens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker promemorians förslag i dess helhet. Två stift och en församling avstyrker förslagen.

Följande särskilda synpunkter har lämnats av remissinstanser som tillstyrker förslagen. *Domkapitlet i Skara stift* har synpunkter på utformningen av den föreslagna andra meningen i 18 kap. 3 §, andra stycket, och anser därför att meningen bör formuleras om. *Domkapitlet i Göteborgs stift* noterar att det i förslaget till ändring av 18 kap. 3 § och 6 § används olika begrepp: ”andra texter” respektive ”ändring av texterna”, och anser att samma begrepp bör användas i båda bestämmelserna. *Domkapitlet* och *stiftsstyrelsen i Härnösands stift* anser dels att begreppet nattvardsgudstjänst bör bytas ut mot högmässa/mässa så att det blir ett enhetligt språkbruk i kyrkoordningen och kyrkohandboken, dels att det i 3 § bör göras tydligare att kravet på att följa Måltidens texter gäller alla gudstjänster. Även *Domkapitlet i Luleå stift* anser att bestämmelserna om möjligt bör göras ännu tydligare i sin formulering. *Domkapitlet i Visby stift* bejakar intentionen i de föreslagna ändringarna men anser att samma resultat skulle kunna uppnås med en annan förändring av 18 kap. 3 §. *Stiftsstyrelsen i Stockholms stift* instämmer i förslagen och tillägger att vissa justeringar behövs för att tydliggöra förslagen och på sikt behövs en översyn av 17 och 18 kap. kyrkoordningen.

Skellefteå pastorat ser en viss risk kring domkapitlets möjlighet att på erforderligt sätt och inom rimlig tid kunna hantera inkomna förslag eller önskemål om alternativa texter i Måltiden, en hantering som dock kan underlättas av delegationsmöjligheten till domkapitlets ordförande eller vice ordförande.

Följande synpunkter har lämnats av remissinstanser som avstyrker förslagen.

Domkapitlet i Linköpings stift ser i förslaget svårigheter vad gäller en rättssäker tillsyn och framhåller att kyrkoordningens bestämmelser om kyrkohandbokens obligatoriska användande vid huvudgudstjänster och kyrkliga handlingar har varit fullt möjliga att tillämpa vid tillsyn och behörighetsprövning. Det firas dock också många gudstjänster som inte ryms inom kyrkohandbokens ordningar, till exempel Sinnesrogudstjänster och Taizégudstjänster, och för domkapitlet blir det svårt att vid prövning av prästers behörighet tillämpa någon annan ordning än den som har gällt sedan 1986 i Svenska kyrkan. Domkapitlet ser i förslaget också en oroande brist på tillit till Svenska kyrkans präster. Mot bakgrund av Svenska kyrkans prästers omfattande teologiska utbildning och livslånga prästvigningslöften har domkapitlet full tillit till att prästerna kan ansvara för att gudstjänsterna inte strider mot Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära och enligt domkapitlet behövs därför inte någon ändring av regelverket.

Domkapitlet anser vidare att biskopsmötets krav på att kyrkohandbokens anvisning om Måltiden ska tillämpas i alla mässor får stora konsekvenser för gudstjänstlivet i Svenska kyrkan. Genom den tidigare kyrkohandbokens frihet och kyrkoordningens bestämmelser har Svenska kyrkans församlingar i tre decennier varit delaktiga i en

pågående förnyelseprocess som haft och har stor betydelse för gudstjänstlivet. Ett antal av den nya kyrkohandbokens texter i Måltidens moment har tillkommit i denna liturgiskt tillåtande miljö. Mot bakgrund av biskoparnas ansvar för sakramentsförvaltningen och att de vill att, när mässa firas i Svenska kyrkans ordning, det alltid ska ingå något mer än instiftelseorden, Herrens bön och utdelandet föreslår domkapitlet att även vid mässa som inte firas som huvudgudstjänst ska någon av kyrkohandbokens nattvardsböner användas. Domkapitlet anför slutligen att kyrkoordningens bestämmelser måste vara begripliga och lätta att läsa vilket inte är fallet med förslaget.

Domkapitlet i Växjö stift anser att förslaget till reglering uttrycks på ett tillkrånglat sätt som innebär risk för missförstånd, i synnerhet avsnittet om undantag vad gäller musiken. Domkapitlet anser också att begreppet ”nattvard” är att föredra framför ”nattvardsgudstjänst”, då det senare begreppet inte återfinns i kyrkohandboken.

Domkapitlet menar vidare att den kyrkoordningensändring som föreslås är ett stort kliv från en vanlig pastoral praxis i Svenska kyrkans församlingar och från regleringen i kyrkoordningen. I veckomässor har nya parafraaser på liturgiska texter och ny musik prövats inom ramen för veckomässans ordo i 1986 års handbok, liturgiska uttryck som också samlats in under processen fram till nuvarande handbok. Domkapitlet frågar sig om detta över huvud taget blir möjligt i framtiden, med de förslagna ändringarna. Det framträder också en risk att diskrepansen mellan hävdvunnen praxis och föreskrift blir alltför stor så att regleringen blir verkningslös. Det behöver därför avgöras vad som är av högsta prioritet att skydda som gemensamma texter i alla allmänna gudstjänster. Även Domkapitlet i Växjö stift framför ett alternativ till den i promemorian föreslagna ändringen av 18 kap. 3 §.

Katarina församling anger att ett föreskrivande av att kyrkohandbokens anvisningar för Måltiden ska följas när nattvardsgudstjänst firas skulle kunna få mycket negativa följder för gudstjänstlivet och nattvardefirandet i församlingen. De allra flesta av den stora, heterogena och ofta kyrkoovana gudstjänstfirande församlingen skulle med stor sannolikhet känna sig främmande inför ett obligatoriskt bruk av Måltidens texter. Det är gott och väl att undantag kan medges genom beslut av domkapitlet, men att göra denna del av kyrkohandboken till en del av kyrkoordningen är Katarina församling starkt kritisk mot.

Sveriges kristna råd (SKR) har inget i sak att erinra mot förslaget men framhåller olika aspekter av det arbete som präster från Svenska kyrkan gör inom det ekumeniska samarbete som finns i den andliga vården inom Kriminalvården, Sjukhuskyrkan och Universitetskyrkan. Gemensamt nattvardefirande äger rum i samverkan mellan den lutherska och den frikyrkliga kyrkofamiljen och SKR påpekar att det i promemorian inte ges någon vägledning om gemensamt ekumeniskt nattvardefirande på dessa platser. SKR ser gärna att det tillkommer en paragraf som berör ekumeniskt nattvardefirande inom Kriminalvården, Sjukhuskyrkan och Universitetskyrkan. SKR uppskattar den öppning som ges i förslaget om att domkapitlet kan medge att andra texter får användas vid en nattvardsgudstjänst, vilket medger möjlighet att utforma ordningar för nattvardefirande som svarar mot de lokala behoven, men det förutsätter en ekumenisk medvetenhet på det lokala planet.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

Kyrkostyrelsen vill inledningsvis framhålla att man delar biskopsmötets uppfattning att det behövs ett förtydligande i kyrkoordningen kring vad som gäller vid nattvardefirande i Svenska kyrkan. Kyrkostyrelsen konstaterar att det, om det skulle uppstå en konflikt mellan en anvisning i kyrkohandboken och en bestämmelse i kyrkoordningen, inte är givet vad som har företräde. De oklarheter som biskopsmötet har berört

kring relationen mellan kyrkohandboken och kyrkoordningens reglering behöver därför så långt möjligt klargöras.

Kyrkostyrelsen anser att de i promemorian föreslagna ändringarna i huvudsak motsvarar det som biskopsmötet efterfrågat och uttalat, bland annat att biskopsmötet förutsätter att kyrkohandbokens anvisning om Måltiden tillämpas, den anvisning som anger att ”Momenten i Måltiden följer däremot Kyrkohandbokens texter” och att domkapitlet ska kunna bevilja undantag.

Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker förslagen. Några av dessa efterfrågar emellertid en än större tydlighet i bestämmelserna än vad som föreslås i promemorian. Några remissinstanser har också lämnat egna förslag på lydelse av de aktuella kyrkoordningens bestämmelserna. Vid en samlad bedömning finner kyrkostyrelsen de förslag till ändrad lydelse av 18 kap. 3 och 6 §§ som lämnats i promemorian i huvudsak vara väl avvägda och de som sammantaget ger störst möjliga tydlighet. Kyrkostyrelsen menar dock att förslaget till 18 kap. 3 § skulle tjäna på en större tydlighet ifråga om att det endast är de av kyrkohandbokens anvisningar som hör till huvuddelen Måltiden som måste följas i alla gudstjänster varför förslaget ändrats i enlighet härmed. Vidare instämmer kyrkostyrelsen i det som anförts från Domkapitlet i Göteborgs stift rörande användningen av begreppet texter i de två paragraferna. Kyrkostyrelsen föreslår att orden ”ändringar av texter” ändras till ”användningen av andra texter” i 18 kap. 6 § sista stycket.

De invändningar mot förslagen som har lämnats från remissinstanser som avstyrker dem, bland annat Växjö domkapitel och Katarina församling, handlar delvis om att den föreslagna regleringen skulle innebära en begränsning som kan vara negativ för utvecklingen av församlingarnas gudstjänstliv och därmed för Svenska kyrkan. Det är kyrkostyrelsens uppfattning att gudstjänstlivet även med den föreslagna regleringen har stort utrymme att utvecklas. Kyrkohandboken innehåller i sig ett flertal alternativ inom varje del. Det finns stora möjligheter inom ramen för kyrkohandbokens ordningar till en mängd olika gudstjänster vilka ändå hålls samman av dessa gemensamma ordningar, något som manifesterar Svenska kyrkans enhet i mångfald i enlighet med Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära. Enligt kyrkostyrelsens mening är det önskvärt att kyrkohandbokens ordningar blir använda inte bara i huvudgudstjänster utan även i övriga gudstjänster. Därtill finns möjligheten att hos domkapitlet ansöka om undantag från att följa det som annars är obligatoriskt. Domkapitlets möjlighet att bevilja undantag kan också ge det utrymme som har efterfrågats för särskilda ordningar vid ekumeniskt nattvardsfirande.

Kyrkostyrelsen vill också framhålla att det nu framlagda förslaget tagit sin utgångspunkt i att biskopsmötet påtalat en otydlighet kring relationen mellan kyrkohandboken och kyrkoordningens reglering i frågan om huruvida texterna i huvuddelen Måltiden i kyrkohandboken obligatoriskt ska användas då nattvard firas även om det inte är i en huvudgudstjänst. Det i sig ska inte ses som ett uttryck för misstro gentemot prästerna utan ska ses som en ambition, som kyrkostyrelsen alltid har, att tillse att regelverket är tydligt och enkelt att tolka och tillämpa.

Några av remissinstanserna har framhållit att begreppet ”nattvardsgudstjänst” inte finns i kyrkohandboken och därför inte heller bör användas i kyrkoordningen. Kyrkostyrelsen anser inte att det finns anledning att byta ut begreppet nattvardsgudstjänst i kyrkoordningen. Det är ett tydligt samlingsbegrepp för alla gudstjänster med nattvard och återfinns på flera ställen i kyrkoordningen.

1.6 Ikraftträdande

Kyrkostyrelsen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2020.

1.7 Konsekvenser för barn

Förslaget bedöms inte medföra några särskilda konsekvenser för barn.

1.8 Kommentar till förslaget om ändringar i kyrkoordningen

18 kap.

3 §

Paragrafens andra och tredje stycken är nya.

Av andra stycket framgår att när en nattvardsgudstjänst firas ska texterna i kyrkohandbokens huvuddel Måltiden användas och vid sådana gudstjänster gäller kyrkohandbokens anvisningar för huvuddelen Måltiden med undantag för musiken. *Tredje stycket* anger vad som gäller för att använda andra texter vid en nattvardsgudstjänst. Domkapitlet kan medge att andra texter får användas på ansökan från kyrkoherden och om det avser församlingens huvudgudstjänst krävs före ansökan även medgivande av församlingens kyrkoråd eller församlingsråd.

6 §

Paragrafens *fjärde stycke* utgörs av en hänvisning till de särskilda bestämmelserna om ändring av texterna i huvuddelen Måltiden i 3 §. Det tidigare fjärde styckets innehåll är ändrat och flyttat till 18 kap. 3 § tredje stycket.

2 Tillsyn av samfälligheterna för särskilda uppgifter

2.1 Förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen.

2.2 Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen

dels att 2 kap. 10 a och 10 b §§ och 6 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det före 2 kap. 6 a § ska införas en ny rubrik ”Riktlinjer för begravningsverksamheten”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 a §

För att fullgöra samtliga uppgifter som ingår i begravningsverksamheten enligt begravningslagen (1990:1144) samt för att svara för skötsel av gravar får det i Göteborgs stift finnas en kyrklig samfällighet som omfattar det territoriella område som utgör Göteborgs kyrkliga samfällighet enligt indelningen den 1 januari 2016.

Ett beslut enligt 37 kap. 7 b § som berör någon av de i en sådan begravnings-samfällighet ingående församlingarna ska, trots vad som anges i första stycket, medföra att begravnings-samfällighetens territoriella område ändras på motsvarande sätt.

En sådan begravnings-samfällighet får upplösas genom beslut av stiftsstyrelsen om samtliga ingående församlingar, som inte ingår i pastorat, och pastorat, har samtyckt till det eller om det finns synnerliga skäl.

För en sådan begravnings-samfällighet gäller bestämmelserna i 6 a § om riktlinjer för begravningsverksamheten. Det som sägs om kyrkofullmäktige gäller då samfällighetens beslutande organ.

Kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om en sådan begravnings-samfällighet samt vad som ska gälla vid upplösning av en sådan samfällighet.

10 b §

Följande bestämmelser om pastorat ska tillämpas på en kyrklig samfällighet för särskilda uppgifter:

- 34 kap. 6 § om Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation,
- 53 kap. 12 § om överklagande,
- 56 kap. 7 § om överklagande, och
- 57 kap. 9, 10 och 20 §§ om be-

slutsprövning.

Följande bestämmelse om stift ska tillämpas på en kyrklig samfällighet för särskilda uppgifter:

- 57 kap. 8 § om beslutsprövning.

Följande bestämmelser ska tillämpas på en kyrklig samfällighet för särskilda uppgifter:

- 57 kap. 1, 4, 8, 9, 10 och 20 §§ om tillsyn och beslutsprövning.

Därvid ska det som sägs om pastorat i stället gälla en kyrklig samfällighet för särskilda uppgifter utom vid tillämpningen av 57 kap. 8 § där det som sägs om ett stift ska gälla för samfälligheten.

6 kap.

KsSkr 2019:4

4 §

Stiftet ska främja och ha tillsyn över församlingarnas uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Stiftet ska också främja en god förvaltning i stiftets församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen och över hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs. Det finns närmare bestämmelser om stiftets tillsyn i 57 kap.

Stiftet ska främja och ha tillsyn över församlingarnas uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Stiftet ska också främja en god förvaltning i stiftets församlingar, pastorat och *samfälligheter för särskilda uppgifter* och ha tillsyn över förvaltningen och över hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs. Det finns närmare bestämmelser om stiftets tillsyn i 57 kap.

Stiftet får lämna bidrag till internationell diakoni och mission.

Det finns särskilda bestämmelser i kyrkoordningen om övriga uppgifter som stiftet, biskopen, domkapitlet och stiftsstyrelsen ska fullgöra.

Stiftet ska anställa och avlöna den personal samt anskaffa och underhålla den egendom som behövs för stiftets verksamhet.

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2020.

2.3 Ärendet och dess beredning

Kyrkomötet beslutade 2017 att uppdra till kyrkostyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna om stiftens tillsyn över de kyrkliga samfälligheterna för särskilda uppgifter i enlighet med vad Organisationsutskottets anförde i betänkandet O 2017:3 (KmSkr 2017:20). Organisationsutskottet hänvisade i det nämnda betänkandet till vad Kyrkorättsutskottet framfört i sitt yttrande 2017:3y. I yttrandet angav Kyrkorättsutskottet följande.

Kyrkorättsutskottet noterar att stiftet inte föreskrivs någon allmän skyldighet eller rätt att utöva tillsyn över de kyrkliga samfälligheterna för särskilda uppgifter som finns i stiftet. [...] Detta innebär fortsatt en avvikelse från den ordning som gällde före ikraftträdandet av strukturbeslutet den 1 januari 2014, där alla kyrkliga samfälligheter omfattades av bestämmelsen (57 kap. 1 § i kyrkoordningen). [...] Det framstår ur kyrkorättsligt perspektiv som tveksamt att inte i kyrkoordningen uttryckligt reglera att stiftet allmänt utövar tillsyn över verksamheten i en organisatorisk del av Svenska kyrkan på lokal nivå. Inte heller föreskrivs att stiftet har något uppdrag att t.ex. främja god förvaltning i dessa enheter (jfr 6 kap. 4 §).

Det direkta beslutet i kyrkomötet gällde ett uppdrag till kyrkostyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna om stiftets tillsyn över de kyrkliga samfälligheterna för särskilda uppgifter. I bakgrunden till uppdraget angavs dock tydligt att det fanns brister i gällande reglering och att det var dessa brister som behövde åtgärdas. Kyrkostyrelsen återkommer nu till kyrkomötet med förslag till bestämmelser i kyrkoordningen om stiftens tillsyn, utöver beslutsprövning, över samfälligheterna för särskilda uppgifter.

Promemorian har remissbehandlats på så sätt att den har tillsänts samtliga 13 stift, samtliga församlingar i Visby stift, samtliga församlingar och pastorat som ingår i Göteborgs begravningsamfällighet, Göteborgs begravningsamfällighet och Samfälligheten Gotlands kyrkor. Därutöver har den tillsänts Svenska kyrkans överklagandenämnd, Svenska kyrkans valprovsningsnämnd och Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar. Det har inkommit svar från 28 remissinstanser. Remissvaren finns tillgängliga i ärendet (Ks 2018-0096). Samtliga remissinstanser har ställt sig positiva till de föreslagna ändringarna.

2.4 Bakgrund

2.4.1 Gällande bestämmelser för samfälligheterna för särskilda uppgifter

Begreppet samfällighet utmönstrades i huvudsak ur kyrkoordningen genom det beslut om ändringar i den lokala strukturen som fattades av 2012 år kyrkomöte (KsSkr 2012:5, O 2012:2, KmSkr 2012:2). Utöver noteringen i 2 kap. 5 § om att ett pastorat är en kyrklig samfällighet i den mening som anges i 3 § i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan, fanns bara bestämmelser om en samfällighet för det ekonomiska ansvaret för kyrkobyggnaderna i Visby stift, 2 kap. 10 §. Den samfälligheten, Samfälligheten Gotlands kyrkor, bildades 1984. Den var den enda partiella samfällighet som fick bestå när kyrkoordningen tillkom. Motivet för detta var att det sågs som bästa möjliga samverkansformen för att ta ett gemensamt ansvar för det unika beståndet av medeltida kyrkor på Gotland. I kyrkoordningen fanns då bara en bestämmelse om att det fick finnas en samfällighet för det ekonomiska ansvaret för kyrkobyggnaderna i Visby stift samt om hur beslut skulle fattas om ändring eller upplösning av samfälligheten motsvarande nuvarande 2 kap. 10 §. Vidare angavs, i likhet med vad som fortfarande

gäller, att kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om samfälligheten. Sådana bestämmelser finns i kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2005:1) om Samfälligheten Gotlands kyrkor.

När Göteborgs kyrkliga samfällighet upplöstes per den 1 januari 2018 bildades en begravnings-samfällighet för att det skulle vara möjligt att även fortsättningsvis ha en samlad begravningsverksamhet i Göteborg. Till grund för Göteborgs stiftsstyrelsens beslut om inrättandet av Göteborgs begravnings-samfällighet låg en ny bestämmelse i kyrkoordningen om att det i Göteborg får finnas en begravnings-samfällighet, 2 kap. 10 a §. Även beträffande begravnings-samfälligheten får kyrkostyrelsen utfärda närmare bestämmelser. Sådana finns i kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2016:8) med närmare bestämmelser om begravnings-samfälligheten i Göteborg.

I Organisationsutskottets inledningsvis nämnda betänkande behandlades ett förslag från kyrkostyrelsen om införande i kyrkoordningen av vissa bestämmelser om de båda samfälligheterna för särskilda uppgifter. Kyrkostyrelsens förslag godtogs av kyrkomötet. Det var fråga om en mycket begränsad reglering i kyrkoordningen av de båda samfälligheterna. Genom hänvisningsbestämmelser i 2 kap. 10 b § gjordes vissa av kyrkoordningens bestämmelser tillämpliga på de båda samfälligheterna. Det gäller bestämmelser om Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, om överklagande av beslut att inte lämna ut en skriftlig handling eller att inte vidta en begärd rättelse i ett personregister samt om beslutsprövning.

Genom hänvisningsbestämmelser i kyrkostyrelsens närmare bestämmelser för respektive samfällighet har huvuddelen av det som regleras i kyrkoordningen beträffande kyrkofullmäktiges och kyrkorådets arbetsformer gjorts tillämpligt på samfälligheterna. Motsvarande gäller beträffande kyrkoordningens bestämmelser om ekonomisk förvaltning och revision. Det är främst ifråga om hur beslutande organ och styrelser utses och är sammansatta som det finns särskilda bestämmelser för samfälligheterna för särskilda uppgifter.

Utöver sådant som är betingat av respektive samfällighets uppgifter och sammansättning finns det skillnader av annat slag mellan kyrkostyrelsens närmare bestämmelser om respektive samfällighet. I detta sammanhang är det som gäller tillsyn av särskilt intresse. I bestämmelserna om Samfälligheten Gotlands kyrkor finns begreppet tillsyn inte alls med. I kyrkostyrelsens bestämmelser om begravnings-samfälligheten i Göteborg finns ett 5 kap. med rubriken ”Tillsyn och främjande m.m.” Där anges mer allmänt att Göteborgs stift, utöver den tillsyn som utövas av länsstyrelsen, får främja och ha tillsyn över begravnings-samfällighetens verksamhet och förvaltning. Vidare föreskrivs att den kyrkoherde som är ordförande i begravningsstyrelsen ansvarar för tillsyn över all verksamhet i begravnings-samfälligheten utifrån ett pastoralt perspektiv.

2.4.2 Tillsyn över samfälligheterna för särskilda uppgifter

De båda samfälligheterna för särskilda uppgifter är på olika sätt beroende av lagstiftning som direkt är inriktad på den verksamhet som de svarar för. Begravningsverksamhetens omfattning och innehåll styrs av begravningslagen (1990:1144) och begravningsförordningen (1990:1147). Till detta kommer att begravningsverksamheten finansieras av en begravningsavgift som erläggs av alla i landet folkbokförda med en kommunalt beskattningsbar inkomst. Det är naturligt att det finns en statlig tillsyn över en sådan statligt reglerad verksamhet.

När det gäller Samfälligheten Gotlands kyrkor är verksamheten i sig inte lagreglerad men det finns föreskrifter i 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950) som anger villkor för hur kyrkobyggnaderna förvaltas och ställer krav på tillstånd från statens sida via länsstyrelserna för åtgärder av olika slag. Det finns en statlig tillsyn som tar sikte på

att kyrkobyggnadernas kulturhistoriska värde ska bevaras. Även för begravningsplatser finns skyddsföreskrifter i kulturmiljölagen.

Den kyrkliga tillsynen är en funktion av att Svenska kyrkan är en helhet som framträder som församlingar och stift och är en kyrka med en episkopal struktur. Stiftets och biskopens ansvar för tillsyn framgår av 6 kap. 4 § och 8 kap. 1 § kyrkoordningen. Närmare bestämmelser om tillsynens innehåll och omfattningen finns i kyrkoordningens 57 kap. En koncentrerad sammanställning av vad tillsynen över församlingar och pastorat innefattar finns i 57 kap. 1 § första punkten. Dit hör att ge råd, stöd och hjälp, i frågor som rör bland annat kyrkans lära, i rättsliga frågor och i förvaltningsfrågor samt beträffande hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs. Till det som också finns med i bestämmelserna om tillsyn med inriktning på församlingar och pastorat hör utfärdande av församlingsinstruktion och beslutsprövning.

Det har sedan kyrkoordningen först tillkom skett ändringar i bestämmelserna i 57 kap. 1 § om vem som svarar för tillsynen och vad som omfattas av de mer allmänna bestämmelserna i första punkten i den paragrafen. Genom beslut av 2012 års kyrkomöte tillfogades att tillsynen även avser förvaltningsfrågor och med omedelbar koppling till detta att det är stiftet, alltså inte bara biskop och domkapitel, som har ansvar för tillsynen (KsSkr 2012:5, O 2012:2, KmSkr 2012:299). Detta innebar ingen ändring i att det finns särskilda tillsynsuppgifter där ansvaret ligger kvar bara hos biskopar och domkapitel. Ytterligare en förändring av betydelse i föreliggande sammanhang är att 2017 års kyrkomöte beslutade om en ändring med ikraftträdande den 1 januari 2019 (KsSkr 2017:5, O 2017:1, KmSkr 2017:18). Utöver att tillsynen avser förvaltningsfrågor i allmänhet tillades mer specifikt att den också gäller hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs.

Parallellt med och samtidigt som 57 kap. 1 § ändrades gjordes motsvarande ändringar i 6 kap. 4 § första stycket med bestämmelser om stiftets främjande- och tillsynsuppgifter. Tidigare talades bara om främjande och tillsyn av det som hör hemma inom församlingens grundläggande uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Med den lydelse som gäller från den 1 januari 2019 talas också om att främja en god förvaltning i församlingar och pastorat samt att ha tillsyn över förvaltningen och över hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs.

2.4.3 Riktlinjer för begravningsverksamheten

I sin ovan nämnda skrivelse om begravningsverksamheten föreslog kyrkostyrelsen att det skulle införas en bestämmelse i kyrkoordningen om att varje församling och pastorat som är huvudman för begravningsverksamhet genom beslut i kyrkofullmäktige ska fastställa riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad. Ett syfte med detta var att stärka och tydliggöra församlingarnas och pastoratens arbete med utförandet av uppdraget som huvudmän. Kyrkomötet beslutade om ett tillägg till kyrkoordningen i enlighet med kyrkostyrelsens förslag (O 2017:1, KmSkr 2017:18).

I kyrkoordningens andra kapitel infördes en ny 6 a § om riktlinjer för begravningsverksamheten. Dessa nya bestämmelser gäller från den 1 januari 2019. Utöver att där sägs att kyrkofullmäktige ska besluta om riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad anges också att riktlinjerna ska översändas till stiftet så snart kyrkofullmäktige har fattat sitt beslut. Kyrkostyrelsen framhöll i skrivelsen till kyrkomötet att den hanteringen hör samman med frågorna om tillsyn.

Dessa riktlinjer kan i sig bli föremål för tillsyn. Det kan finnas sådant som uppmärksammas från stiftets sida när de får del av riktlinjerna. Detta

ska inte motsatsvis tolkas som om det innebär något slags godkännande-beslut om det inte kommer en reaktion från stiftet. Det är naturligt att riktlinjerna finns med som en utgångspunkt om man t.ex. vid en visitation tar upp begravningsverksamheten (KsSkr 2017:5 s. 31).

2.5 Överväganden och förslag

2.5.1 Tillsyn

Kyrkostyrelsens förslag: Kyrkoordningens bestämmelser om tillsyn ska gälla även för de båda samfälligheterna för särskilda uppgifter. Detta ska också innefatta stiftets uppgift att främja en god förvaltning.

Ändrade paragrafer: 2 kap. 10 b § och 6 kap. 4 § kyrkoordningen.

Promemorians förslag överensstämmer med kyrkostyrelsens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser ställer sig bakom förslaget.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

De båda samfälligheterna för särskilda uppgifter är på ett motsvarande sätt som pastorat, vilka i formell mening också är samfälligheter, delar av Svenska kyrkan med dess episkopala struktur där biskop och stift har ett särskilt ansvar för tillsyn. Det är följdriktigt att det finns en kyrklig tillsyn även över den verksamhet som bedrivs av de särskilda samfälligheterna. Det finns redan även för de särskilda samfälligheterna den form av tillsyn som beslutsprövning utgör. Detta kan sägas vara en tillsyn där i första hand de enskilda medlemmarna i Svenska kyrkan har initiativet och där domkapitlet och ytterst Svenska kyrkans överklagandenämnd prövar om den möjliga åtgärden att på formella grunder upphäva ett visst beslut ska tillgripas.

Förutsättningarna för den kyrkliga tillsynen skiljer sig åt om det är fråga om en renodlat kyrklig verksamhet eller sådant som är mer eller mindre direkt beroende och styrt av lagstiftning. Detta förhållande uppmärksammades när 2017 års kyrkomöte fattade beslut om bestämmelser i kyrkoordningen om tillsynen från stiftets sida över hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs. Det innebar ett principiellt ställningstagande i frågan om att det kan finnas såväl en statlig som en kyrklig tillsyn beträffande i huvudsak samma verksamhet och om en nödvändig gränsdragning mellan de två olika slagen av tillsyn. Det som det nu gäller är hur regleringen ska utformas beträffande den kyrkliga tillsynen.

Som tidigare har redovisats finns allmänna bestämmelser om stiftets tillsyn i kyrkostyrelsens närmare bestämmelser om begravningssamfälligheten i Göteborg. Allmänt sett och med hänsyn till uppdraget från 2017 års kyrkomöte synes det rimligt att det av kyrkoordningen framgår att den kyrkliga tillsynen avser samfälligheterna för särskilda uppgifter på motsvarande sätt som gäller för alla församlingar och pastorat. Därför bör i 2 kap. 10 b § anges inte bara att det som sägs om beslutsprövning i vissa paragrafer i 57 kap. ska gälla för samfälligheterna utan även det som sägs om tillsyn i 57 kap. 1 §. Även det som anges i 57 kap. 4 § om skyldigheter för den som står under tillsyn bör i konsekvens härmed göras tillämpligt på samfälligheterna för särskilda uppgifter.

Kyrkostyrelsen får, om kyrkomötet följer förslaget om en kyrkoordningsreglerad tillsyn, pröva frågan om vad som ska regleras i styrelsens närmare bestämmelser om begravningssamfälligheten i Göteborg.

Bestämmelserna i 57 kap. om tillsyn korresponderar med bestämmelserna i 6 kap. 4 § om stiftets uppgifter. I det inledningsvis återgivna yttrandet från Kyrkorättsutskottet vid 2017 års kyrkomöte noterades med koppling till 6 kap. 4 § att det, utöver att det saknas föreskrifter om stiftets tillsyn, inte heller föreskrivs att stiftet har något uppdrag att till exempel främja god förvaltning i de särskilda samfälligheterna. Det bör därför göras en ändring i 6 kap. 4 § så att där framgår att stiftets uppgift att främja en god förvaltning och ha tillsyn över förvaltningen och över hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs omfattar även en samfällighet för särskilda uppgifter. Eftersom det är en reglering som vänder sig till stiftet och reglerar dess uppgifter bör en hänvisning inte föras in i 2 kap. 10 § där bestämmelser i övrigt om samfälligheterna för särskilda uppgifter är samlade.

2.5.2 Riktlinjer för begravningsverksamheten

Kyrkostyrelsens förslag: I kyrkoordningen ska anges att bestämmelserna om riktlinjer för begravningsverksamheten ska gälla för Göteborgs begravningsamfällighet.

Ändrad paragraf: 2 kap. 10 a § kyrkoordningen.

Promemorians förslag överensstämmer med kyrkostyrelsens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser ställer sig bakom förslaget.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

Bestämmelserna om riktlinjer för begravningsverksamheten gäller församlingar och pastorat som är huvudmän för begravningsverksamhet. Ett huvudsyfte med bestämmelserna är att stärka och tydliggöra församlingarnas och pastoratens arbete med utförandet av uppdraget som huvudmän. Eftersom detta uppdrag är den uppgift som medfört bildandet av Göteborgs begravningsamfällighet kan det sägas att det knappast behövs beslut om särskilda riktlinjer för att stärka och tydliggöra uppdraget. Samtidigt är det naturligt att samfällighetens beslutande organ fastställer riktlinjer för det som är den huvuduppgift som man tilldelats. Riktlinjerna har också en koppling till stiftets tillsyn. Det finns mot den här bakgrunden skäl för att även Göteborgs begravningsamfällighet omfattas av bestämmelserna om riktlinjer för begravningsverksamheten. Ett tillägg om detta bör tas in i 2 kap. 10 a § kyrkoordningen.

I detta sammanhang kan noteras att det saknas en rubrik före den nya paragrafen 2 kap. 6 a § om riktlinjer för begravningsverksamheten. Den närmast föregående rubriken före 6 § är ”Församlingsinstruktion”. Bland annat för att tydliggöra att riktlinjerna har en annan karaktär än församlingsinstruktionen bör det införas en ny rubrik ”Riktlinjer för begravningsverksamheten” före 6 a §.

2.6 Ikraftträdande

Ändringarna i bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

2.7 Konsekvenser

Konsekvenser för barn

De föreslagna bestämmelserna i kyrkoordningen bedöms inte få några direkta eller indirekta konsekvenser för barn.

En konsekvens av de föreslagna bestämmelserna bör bli att det tydliggörs ytterligare att samfälligheterna för särskilda uppgifter som samverkansformer för att lösa vissa uppgifter är integrerade delar av Svenska kyrkan och att de därmed, i nu aktuella avseenden, arbetar under samma förutsättningar som församlingar och pastorat.

2.8 Kommentarer till förslaget om ändringar i kyrkoordningen

2 kap.

10 a §

I paragrafen har införts ett nytt fjärde stycke som medför att bestämmelserna om riktlinjer för begravningsverksamheten också gäller för Göteborgs begravningsamfällighet. Kyrkofullmäktige ska som beslutande organ besluta om riktlinjerna för församlingar och pastorat. Det finns inget kyrkofullmäktige i begravningsamfälligheten. I kyrkostyrelsens beslut med närmare bestämmelser om begravningsamfälligheten i Göteborg (SvKB 2016:8) anges i 2 kap. 1 § att begravningsdelegerade är högsta beslutande organ i begravningsamfälligheten. Det är alltså begravningsdelegerade som ska fatta beslut om riktlinjer för begravningsverksamheten i begravningsamfälligheten.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.2.

2 kap.

10 b §

I fjärde strecksatsen i *första stycket* har införts nya hänvisningar till 1 och 4 §§ i 57 kap. Det innebär att de allmänna bestämmelserna om tillsyn från stiftets sida gäller även för samfälligheterna för särskilda uppgifter. I 57 kap. 1 § finns bestämmelser om tillsynsuppgifter av olika slag. Liksom är fallet beträffande andra delar av den kyrkliga organisationen är det naturligtvis de tillsynsuppgifter som har relevans för de båda samfälligheterna som blir tillämpliga. Som en konsekvens av att stiftets tillsyn gäller samfälligheterna ska också bestämmelserna i 57 kap. 4 § om skyldigheter för den som står under tillsyn gälla dem.

En viss omredigering har gjorts av bestämmelserna. Ett syfte är att det av *andra stycket* klart ska framgå att vid tillämpning av 57 kap. 8 § om vem som får begära beslutsprövning gäller detta de medlemmar som har fyllt 16 år och som tillhör någon av församlingarna inom respektive samfällighet eller någon av församlingarna eller något av pastoraten i samfälligheten. Med församlingar menas här samtliga församlingar oavsett om de ingår i ett pastorat eller inte.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.1.

6 kap.

4 §

I *första stycket* har infogats ”samfälligheter för särskilda uppgifter” bland dem vars förvaltning stiftet ska främja och ha tillsyn över. I praktiken riktar sig denna förändring till Göteborgs och Visby stift eftersom det är i dessa båda stift som det finns en samfällighet av angivet slag.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.1.

3 Vissa frågor om biskopsval

3.1 Förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen.

3.2 Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen

dels att 8 kap. 34 och 35 §§ och 31 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny 8 kap. 33 a § och närmast före 8 kap. 33 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 8 kap 33, 36 och 37 §§ ska införas nya rubriker som ska lyda ”Grunder för bedömning av valsedlar”, ”Andra valomgång” respektive ”Kungörelse”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

Beräkning av andel röster

33 a §

När andelen röster som en kandidat har erhållit enligt 8 och 10 §§ räknas fram ska inte valsedlar som är ogiltiga enligt 34 § finnas med.

34 §

En valsedel är ogiltig om den har kännetecken som uppenbarligen har gjorts med avsikt.

En valsedel är ogiltig

1. om den har kännetecken som uppenbarligen har gjorts med avsikt *eller*
2. om det inte finns något namn på valsekeln.

35 §

Ett namn på en valsedel ska anses obefintligt om namnet avser en kandidat som inte har behörigförklarats av Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar, är överstruket eller det inte klart framgår vem som avses.

Ett namn på en valsedel ska anses obefintligt om namnet avser en kandidat som inte har behörigförklarats av Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar, är överstruket eller det inte klart framgår vem som avses. *I en andra valomgång ska ett namn anses obefintligt om det är ett annat än namnet på någon av de två personer mellan vilka valet står.*

Om valsekeln upptar flera namn, ska alla namn utom det första anses obefintliga.

31 kap.

KsSkr 2019:4

5 §

En biskop får till präst i Svenska kyrkan bara viga den som av domkapitlet har blivit godkänd i prästexamen.

Trots bestämmelserna i första stycket får den som enligt 8 kap. 12 § av kyrkostyrelsen har fått ett bevis om utnämning till biskop vigas till präst utan att ha prövats i prästexamen.

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2020.

3.3 Ärendet och dess beredning

Kyrkomötet uppdrog 2015 åt kyrkostyrelsen att, med utgångspunkt i principen att stifteten utser sin biskop, genomföra en översyn av processen kring nominering och val av biskopar. Kyrkomötet avslog en motion om att göra en översyn av ordningen för biskopsval med syftet att säkra att biskopskollegiet som helhet innehåller en för hela Svenska kyrkan nödvändig erfarenhet och kompetens.

I en inom kyrkokansliet upprättad promemoria – *Vissa frågor om biskopsval* – redovisas tillkomsten av gällande bestämmelser om biskopsval och förändringar som gjorts efter det första beslutet om kyrkoordningen. Där noteras också att de evangelisk-lutherska kyrkorna i Norden i övrigt har motsvarande typ av biskopsval som Svenska kyrkan. Det finns dock skillnader ifråga om röstberättigade och inte minst ifråga om hur kandidater nomineras. Genom en enkät har även synpunkter inhämtats från stifteten på frågor om biskopsval utifrån de val som genomförts den senaste tioårsperioden. I promemorian redovisas delar av nomineringsprocessen och genomförandet av biskopsval utifrån de enkätsvar som inkommit från stifteten, samt stiftens bedömning av nomineringsprocess och kandidatpresentation. Även valdeltagande och några uppgifter som gäller valresultat redovisas.

Promemorian har remitterats till samtliga 13 stift, två församlingar och pastorat i varje stift och inom Svenska kyrkan i utlandet samt till de tre nämnderna på nationell nivå. Remissvar har inkommit från 12 av 13 stift, 11 av 26 församlingar/pastorat samt från Svenska kyrkans överklagandenämnd och Svenska kyrkans valprovsnämnd. Remissvaren finns tillgängliga i ärendet (Ks 2017-1160).

3.4 Bakgrund

3.4.1 Inledning

Biskopsval före 2000

När Svenska kyrkan fram till år 2000 var offentligrättsligt reglerad hade biskoparna statliga anställningar och utnämndes av regeringen efter val inom Svenska kyrkan. Regeringen var skyldig att utse någon av de tre som hade fått flest röster i valet.

I den motion vid kyrkomötet 2015 som ledde fram till att kyrkomötet gav ett uppdrag till kyrkostyrelsen avseende biskopsval pekas på att ordningen att regeringen före år 2000 utnämnde en av de tre som hade fått flest röster. I motionen sägs att det fanns, ”åtminstone i teorin, en möjlighet att väga in behovet av olika kompetenser i biskopskollegiet”. Kyrkomötet har klargjort att något förslag till en motsvarande ordning inte ska tas fram. Det kan ändå finnas skäl att på ett enkelt sätt ge en viss illustration av hur relationerna i praktiken var mellan val och utnämning.

Tidsperiod	Utnämnda första plats	Utnämnda andra plats	Utnämnda tredje plats
1900–1924	9 (69%)	1 (8%)	3 (23%)
1925–1949	16 (76%)	1 (5%)	4 (19%)
1950–1974	16 (53%)	9 (30%)	5 (17%)
1975–1999	26 (81%)	4 (13%)	2 (6%)

I tabellen har gjorts en indelning av 1900-talet i fyra 25-årsperioder och angivits hur många och hur stor andel av dem som har kommit på första, andra respektive tredje

plats som har utnämnts till biskopar.¹ Det framgår att regeringen under det sista kvartsseklet innan kyrka-statrelationerna ändrades i större utsträckning än någonsin tidigare under 1900-talet utnämnde den som fått flest röster i biskopsvalet. Antalet utnämningar under de olika 25-årsperioderna pekar också på att den tid samma person i genomsnitt innehade en viss biskopstjänst blev allt kortare. Skillnaden mellan de båda sista perioderna är tämligen obetydlig. För dem som utnämndes under tiden 1950–74 var det 10,9 år och dem som utnämndes 1975–99 10,2 år. De som utnämndes det första kvartsseklet hade sina tjänster i genomsnitt 19,1 år.² En viktig förklaring till förändringen är sänkningen av pensionsåldern. Antalet biskopsval kan förväntas bli i stort sett detsamma första kvartsseklet på 2000-talet som det sista på 1900-talet.

Det har på olika sätt skett förändringar i rekryteringen av biskopar under 1900-talet. Högre utbildning har hört till det som utmärkt gruppen biskopar.³ Det skedde dock förändringar från omkring 1970. Under tiden 1900–1969 var det bara fyra av dem som blev biskopar som inte var teologie doktorer. Under perioden 1970–1999 utnämndes till biskopar elva personer som inte var teologie doktorer. Det var dock fortfarande 23 av 34 som under perioden blev biskopar som var teologie doktorer. Förändringar i biskopsrollens innebörd medförde ändringar i synen på meritvärdering. ”Den vetenskapliga kunde ersättas med någon typ av chefsadministrativ tjänst inom prästyrket eller inom annat område – dock inom det kyrkliga fältet. Detta alternativ hade förekommit redan tidigare men fick större genomslagskraft under senaste delen av seklet.⁴

Biskopsval vid kyrkoordningens tillkomst – direkt avgörande val

Sättet att utse biskopar hörde till det som med nödvändighet måste ändras när kyrkoordningen trädde i kraft den 1 januari 2000. Regeringens befattning med kyrkliga frågor av det slag som biskopsutnämningar utgör upphörde. Det fanns dock delade meningar i frågan om det även fortsättningsvis skulle vara ett s.k. presentationsval och utnämning av en av dem som fått flest röster eller ett direkt avgörande val.

I det kyrkoordningsförslag som skickades på remiss föreslogs att valet skulle vara avgörande för vem som valdes till biskop, *Förslag till kyrkoordning* (Svenska kyrkans utredningar 1998:1). I Svenska kyrkans centralstyrelsens förslag till 1999 års kyrkomöte (CsSkr 1999:3) hade detta ändrats. Centralstyrelsen föreslog att den kommande kyrkostyrelsen skulle utse en av de tre kandidater som hade fått flest röster i stiftets val. I utredningsarbetet om kyrkoordningen hade de båda huvudalternativen, avgörande val eller presentationsval, belysts i betänkandet *Arbetet på olika kyrkliga nivåer* (Svenska kyrkans utredningar 1998:3). Direktiven för arbetet med kyrkoordningen höll öppet för endera möjligheten.

Det valsätt som tillämpades före år 2000 innebar att varje röstande i ordningsföljd förde upp tre namn på sin valsedel och att namn gavs i fallande ordning en hel, en halv och en tredjedels röst. Det angavs i utredningsarbetet att en analys av senare biskopsval tydde på, även om det var svårt att direkt bevisa, att det fanns ett inte obetydligt antal taktikröstande väljare. Detta taktikröstande skulle huvudsakligen gå ut på att

¹ Uppgifterna som ligger till grund för tabellen har hämtats från Ulrika Lagerlöf Nilsson, *Med lust och bävan – Vägen till biskopsstolen inom Svenska kyrkan under 1900-talet*, Göteborgs universitet 2010, bilaga 2.

² I Lagerlöf Nilsson 2010 redovisas i bilaga 1 tjänstgöringsperioder.

³ A.a. s. 197 där Lagerlöf Nilsson skriver: ”Episkopatet utgjorde en mycket högutbildad grupp, och trots att antalet teologie doktorer inom gruppen minskade under seklets senare hälft har gruppen i förhållande till övriga elitgrupper utgjort en avvikande kategori.”

⁴ A.a. s. 198.

väljarna som förstanamn satte den person som man önskat skulle bli biskop medan man som andra och tredje namn satte personer som man räknade med inte skulle kunna komma på förslag. Därmed gav man inte några röstpoäng till konkurrenterna till sin egen kandidat. Som ett sätt att undvika taktikröstande pekade man på möjligheten att varje röstande bara skulle få uppta ett namn på sin valsedel.

I kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte redovisade Centralstyrelsen att remissinstanserna pekat på olika möjligheter när det gällde vem som skulle kunna svara för utnämningen efter ett presentationsval: kyrkostyrelsen, biskopsmötet eller ett för ändamålet av kyrkomötet särskilt utsett organ.

I sina övervägande fann Centralstyrelsen att en tillsättning efter presentationsval bäst skulle ge uttryck för biskopens roll av att vara hela kyrkans biskop. Som utnämmande organ föreslogs kyrkostyrelsen. Det egentliga valet skulle alltid föregås av ett provval. Detta skulle i enlighet med den oreglerade praxis som gällt tidigare bara ha funktionen att ta fram möjliga kandidater men inte vara avgörande för vem som kunde få röster i det avgörande valet.

Eftersom förslaget som Centralstyrelsen lade fram avvek från det remitterade, hade styrelsen inhämtat yttranden från stiftet (7 domkapitel och 6 stiftsstyrelser). Elva stift hade i huvudsak tillstyrkt förslaget medan två stift avstyrkt och förordat direkt avgörande val i stiftet.

När frågan om biskopsval avgjordes genom 1999 års kyrkomötes beslut om kyrkoordningen skedde en återgång till utredningsförslaget. Andra kyrkolagsutskottet, som beredde ärendet om kyrkoordningen, såg både presentationsval och direkt avgörande val som möjliga modeller. Utskottet menade dock att stiftets inflytande över vem som skall bli biskop borde väga mycket tungt. I sitt betänkande (2 KL 1999:1) angav utskottet att man förstått att det skäl som framför allt bidragit till förslaget i Centralstyrelsens skrivelse, var att valsystemet måste garantera att den biskop som väljs också är beredd att till präster viga både kvinnor och män. För att hantera detta föreslog utskottet att det avgörande valet skulle föregås av ett provval som skulle innefatta en officiell nominering av kandidater. Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar skulle innan biskopsvalet genomfördes pröva behörigheten hos dem som fått röster i provvalet. Prövningen skulle enligt utskottet inte omfatta dem som bara fått ett fåtal röster och därmed rimligen inte kunde vara aktuella i valet. I bestämmelserna, som sedan beslutades av kyrkomötet, föreslog man dock att alla med minst fem procent av rösterna skulle prövas och ”om möjligt” skulle prövningen leda till att det blir minst fem kandidater i biskopsvalet. Det är ju möjligt att pröva den som har fått någon röst. Vid valet skulle röster bara få avges för dem som Ansvarsnämnden behörigförklarat. Detta förslag från utskottet godkändes av kyrkomötet.

Behörighet för att viga till biskop

Ansvarsnämndens prövning skulle, i enlighet med vad som fortfarande gäller, göras utifrån bestämmelserna i 25 kap. 2 § kyrkoordningen om behörigheten att biskopsviga. Det som stadgas där gäller generellt för vigning till något av uppdragen inom kyrkans vigningstjänst. Det innebär att till ett uppdrag inom kyrkans vigningstjänst får den viga som:

1. är döpt och konfirmerad,
2. tillhör Svenska kyrkan, och
3. har förklarat sig beredd att i alla uppgifter tjänstgöra tillsammans med andra som vigts till uppdrag inom kyrkans vigningstjänst oavsett deras kön.

Härtill gäller enligt 30 kap. 2 § att bara den får vigas till biskop som har valts till biskop i ett stift och är prästvigd. Biskopar väljs regelmässigt bland dem som är präster. Det är dock inte ett villkor att vara präst för att kunna väljas till biskop. Under 1900-talet var det en gång, nämligen när Manfred Björkquist 1942 blev Stockholms stifts första biskop, som en person som inte var präst valdes och utnämndes till biskop. Då föregicks biskopsvigningen av en prästvigning även om det inte fanns några föreskrifter om den saken. I kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte angav Centralstyrelsen att det hör till biskopens liksom till prästens uppgifter att förkunna Guds ord och dela ut sakramenten. Det kan sägas att detta innefattas i det uppdrag som ges vid biskopsvigningen. Samtidigt fanns enligt Centralstyrelsen anledning att tydliggöra innehållet i de olika uppdragen. ”Det är olika uppdrag inom samma vigningstjänst, som inte är hierarkiskt uppbyggd så att ett uppdrag innefattar ett annat.” Centralstyrelsen menade att den ordningen som tillämpades 1942 också borde gälla fortsättningsvis och därför fastställas i kyrkoordningen.

Röstberättigade

Ifråga om vilka som gavs rösträtt vid val av biskop gjordes inga förändringar när kyrkoordningen trädde i kraft. Liksom tidigare var det de som var anställda som präster inom stiftet, elektorerna valda i stiftets pastorat till samma antal som det fanns anställda präster i pastoratet samt ledamöterna i domkapitlet och stiftsstyrelsen. Det bör noteras att med pastorat avsågs då även enförsamlingspastorat vilken med de bestämmelser som nu gäller motsvarar församlingar som inte hör till något pastorat. Vid ärkebiskopsval tillkom som röstberättigade domkapitlets och stiftsstyrelsens ledamöter i alla stift samt ledamöterna i kyrkostyrelsen. Det innebar en förändring att stiftsstyrelsens ledamöter i samtliga stift gavs rösträtt. Tidigare gällde det vid ärkebiskopsval bara ledamöterna i domkapitlet.

I kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte föreslog Centralstyrelsen att även de som var anställda som diakoner i stiftet och dess församlingar skulle ges rösträtt och att antalet elektorerna skulle öka i motsvarande mån. I enlighet med vad Andra kyrkolagsutskottet föreslog gavs dock inte diakonerna rösträtt.

Ändringar i bestämmelserna om biskopsval efter år 2000

Efter kyrkoordningens tillkomst har det vid flera tillfällen gjorts ändringar i bestämmelserna om biskopsval. Det har främst gällt vilka som är röstberättigade och den praktiska hanteringen av vissa förhållanden. De grundläggande bestämmelserna om hur biskopsval genomförs har inte ändrats. För att tydliggöra dess egentliga betydelse har den tidigare benämningen provval ersatts av begreppet nomineringsval.

Vad gäller röstberättigade är det två olika förändringar som är av betydelse. Centralstyrelsens ursprungliga förslag att de inom stiftet anställda diakonerna skulle ges rösträtt genomfördes efter beslut av kyrkomötet 2009. Vidare har som nya röstberättigade vid valet av biskop i Visby stift tillkommit de som är anställda som präster eller diakoner för utlandsförsamlingarna samt ett motsvarande antal elektorerna från utlandsförsamlingarna.

Det har skett en precisering av vilka präster och diakoner som har rösträtt. Det gäller dem som är anställda tills vidare eller minst sex månader. Ursprungligen angavs bara att man skulle anställas och då kunde även den som var anställd en mycket kort tid få rösträtt om det förelåg en anställning vid den tidpunkt när en avstämning gjordes av vilka som var röstberättigade. Det har också införts bestämmelser om en röstlängd med röstberättigade präster och diakoner och om möjligheter att i särskild ordning överklaga beslutet om röstlängd. Ordningen för hur elektorerna fördelas mellan stiftets

församlingar och pastorat har ändrats. Varje församling som inte ingår i ett pastorat och varje pastorat ska utse minst en elektor. Tidigare var antalet elektorer i övrigt beroende av hur många präster och diakoner som var anställda i församlingen eller pastoratet. Enligt en av kyrkomötet 2012 beslutad ändring i kyrkoordningen är antalet röstberättigade i församlingarna och pastoraten avgörande för hur många ytterligare elektorer en enskild församling respektive ett enskilt pastorat får utse.

Nordisk utblick

I Den Danske Folkekirken, Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och Isländska kyrkan har införts samma typ av biskopsval som det som finns i Svenska kyrkan. Det är fråga om val som direkt avgör vem som blir biskop och med en eller eventuellt två valomgångar. I Den norske kirke föreslog kirkerådet (kyrkostyrelsens motsvarighet) att det också skulle införas direkt avgörande val men kyrkomötet beslutade vid sitt sammanträde våren 2018 att ha kvar en ordning där det efter val sker utnämning av en av de tre kandidater som har fått flest röster. Det är kirkerådet som utser biskop efter att dels stiftets bispedømmerråd, dels biskoparna har angett vem av de tre som de menar är bäst lämpad att bli biskop. Att det inte skulle bli ett avgörande val fanns med som ett alternativ när förslaget om biskopsval utarbetades. Ordningen med direkt avgörande val har ändå karaktär av en särskild nordisk ordning. I många andra evangelisk-lutherska kyrkor är det i stället beslutande organ på nationell nivå eller stifts/regional nivå som väljer biskopar.

Samtidigt som det på ett grundläggande principiellt plan i fyra fall är fråga om samma slags biskopsval finns det också skillnader. Valkorporationerna är sammansatta på lite olika sätt. I samtliga fall utgör ändå stiftets präster och lokalt förtroendevalda utgör de största grupperna bland de röstberättigade. En norsk särordning är att röstberättigade inte hämtas bara från det aktuella stiftet utan även från övriga delar av kyrkan. Det motiveras med att biskopsämbetet är enhetens ämbete i hela kyrkan och att biskopsmötet har ett antal uppgifter som hör samman med ansvaret för kyrkan som helhet. De röstberättigade som inte kommer från det stift som valet avser är prostarna i övriga stift. I förslaget till direkt avgörande var det i stället lekmannaledamöterna i kyrkomötet, vilka är ledamöterna i de olika bispedømmerråden, samt biskoparna och de prästerliga ledamöterna och ersättarna i kyrkomötet som skulle fått rösträtt. I det presentationsval som nu beslutats om i Norge är det menighetsråden, alltså församlingarnas styrelser, och inte de enskilda ledamöterna var och en för sig som deltar i presentationsvalet.

En annan skillnad i valordningarna i de olika nordiska länderna gäller hur kandidater nomineras inför biskopsvalet. Det är bara i Svenska kyrkan som det ordnas val för att nominera kandidater. I de andra kyrkorna finns en reglerad nomineringsordning av annat slag. Nomineringsordningarna är dock inte utformade på samma sätt. Det finns tydliga likheter mellan det som gäller i Danmark och i Finland. I båda fallen är det en viss andel av de röstberättigade som kan nominera kandidater inför biskopsvalet. I Danmark nomineras kandidater av minst 75 och högst 150 röstberättigade. När en kandidat nomineras ska det föreligga en skriftlig förklaring från kandidaten att hen bejakar sin kandidatur. Röstberättigade är alla menighetsrådsmedlemmar och anställda präster inom stiftet. Det finns därmed betydligt fler lekmän än präster som har rösträtt och ett relativt stort antal röstberättigade. Det är av betydelse för hur många som måste stå bakom en nominering. I Finland kan en valmansförening med minst 30 röstberättigade föreslå en kandidat. I såväl Danmark som Finland att ingen får vara med och föreslås mer än en kandidat. I Norge har man behållit en ordning där

bispedømmerådet, närmast våra stiftsstyrelser, nominerar kandidater. Bispedømmerådet ska nominera fem kandidater. Det finns relativt detaljerade regler om nomineringsförfarande och om omröstningen i bispedømmerådet. Denna form för nominering möjliggör att man har en bestämmelse om att en giltig nominering från bispedømmerådet ska omfatta minst två kvinnor och minst två män. Det kan nomineras kandidater utöver de fem som bispedømmerådet ska föreslå. Då ska minst 100 röstberättigade som kommer från minst tre olika kontrakt (prosterier) gemensamt föreslå en kandidat. I sammanhanget räknas de som inte kommer från stiftet som en grupp från ett eget kontrakt.

Den nominering som sker på det sätt som här redovisats medför liksom nomineringsvalet i Svenska kyrkan att de nominerade utgör de valbara vid biskopsvalet. De som nomineras ska bejaka sin kandidatur innan de föreslås.

3.4.2 Gällande bestämmelser

I 8 kap. och 30 kap. kyrkoordningen finns bestämmelser om biskopen och biskopens uppdrag. Flertalet av bestämmelserna handlar om hur biskopar utses.

En biskop utses genom ett val i stiftet där särskilt röstberättigade har rösträtt. Valet ska föregås av ett nomineringsval och för genomförandet av dessa ansvarar stiftsstyrelsen (8 kap. 7 §).

Vilka som har rösträtt i biskopsval anges i 8 kap. 13–16 §§. Präster och diakoner har rösträtt om de är anställda tills vidare eller minst sex månader som präster eller diakoner i stiftet eller i någon av dess församlingar eller pastorat, samt vid biskopsval i Visby stift även de som är anställda som präster eller diakoner för utlandsförsamlingarna.

Stiftsstyrelsen ska upprätta en röstlängd som visar vilka präster och diakoner som har rösträtt. Den ska uppta alla de präster och diakoner som 30 dagar före nomineringsvalet har rösträtt. Röstlängden anslås på stiftets anslagstavla och gäller både i nomineringsval och biskopsval. Rättelse ska begäras inom en vecka (8 kap. 15–15 b §§).

Kyrkofullmäktige utser elektorer och deras ersättare, efter beslut i stiftsstyrelsen om hur många elektorer varje församling eller pastorat ska utse. Det finns bestämmelser om valbarhet och hur elektorerna och deras ersättare ska väljas men inte någon reglering av ersättarnas inträdesordning (8 kap. 16–23 a §§).

Nomineringsvalet ska ske på betryggande sätt enligt anvisningar som stiftsstyrelsen utfärdar. Rösträtt i nomineringsvalet har de som har rösträtt i biskopsvalet (8 kap. 24–25 §§). Utöver detta finns inte någon reglering av nomineringsvalet eller någon anvisning om eventuella åtgärder eller förberedande arrangemang för röstberättigade före nomineringsvalet eller mellan nomineringsval och biskopsval.

Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar ska utifrån bestämmelserna i 25 kap. 2 § första stycket pröva behörigheten att biskopsvigas hos dem som erhållit röster i nomineringsvalet. Prövningen görs i förhållande till samma villkor som för att vigas till diakon eller präst. Villkoren är att vara döpt och konfirmerad, tillhöra Svenska kyrkan och ha förklarat sig beredd att i alla uppgifter tjänstgöra tillsammans med andra som vigts till uppdrag i kyrkans vinningstjänst oavsett deras kön (8 kap. 8 §).

Hur biskopsvalet ska gå till är förhållandevis noga reglerat (8 kap. 26–37 §§). Stiftsstyrelsen ska fatta vissa beslut angående biskopsval, bland annat när och var valet ska ske samt vilka som ska vara valförrättare. Valsedlarna ska vara utan kännetecken och utöver namnet på den som ska få rösten får bara den personens titel och hemort anges på valsedeln. En valsedel är ogiltig om den har avsiktliga kännetecken och ett namn på valsedeln ska anses obefintligt om namnet avser någon som inte har

behörigförklarats inför biskopsvalet, är överstruket eller det inte klart framgår vem som avses. Om flera namn finns på valsedelns ska alla utom det första anses obefintliga.

Den som får mer än hälften av rösterna är vald, antingen redan i första valomgången eller i en andra valomgång mellan de två som fått flest röster. Kyrkostyrelsen bekräftar valet genom att utfärda ett bevis om utnämningen till biskop (8 kap. 10 och 12 §§). Biskopsvigingen ska äga rum så snart som möjligt efter att kyrkostyrelsen har utfärdat bevis om utnämningen till biskop (30 kap. 2 §).

För att den som valts till biskop ska få biskopsvigas måste han eller hon vara prästvigd (30 kap. 2 §). Bara den som av domkapitlet har blivit godkänd i prästexamen får vigas till präst (31 kap. 5 §). Domkapitlet får i prästexamen pröva den som uppfyller två villkor: 1. har genomgått den utbildning och praktiska tjänstgöring som har fastställts av kyrkostyrelsen, 2. ska tjänstgöra som präst i stiftet eller inom Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen. Om det finns särskilda skäl får domkapitlet besluta om undantag från det andra villkoret (31 kap. 6 §). Av kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2013:12) om utbildning och praktisk tjänstgöring för att kunna prövas i prästexamen framgår dock att domkapitlet om det finns särskilda skäl får pröva någon i prästexamen som inte har genomgått av kyrkostyrelsen angiven utbildning om han eller hon har motsvarande kunskaper och erfarenheter. Det sägs inget om undantag från föreskriven praktisk tjänstgöring.

3.5 Överväganden och förslag

Kyrkostyrelsens förslag: Ett andra stycke ska införas i 31 kap. 5 § kyrkoordningen med innebörden att den som har blivit vald till biskop och fått bevis om utnämningen får prästvigas utan att ha prövats i prästexamen.

Ett tillägg ska göras i 8 kap. 34 § kyrkoordningen med innebörd att en valsedel är ogiltig också om det inte finns något namn på valsedelns.

Genom ett tillägg i 8 kap. 35 § första stycket kyrkoordningen ska anges att ett namn, vid en andra valomgång, ska anses obefintligt om det är ett annat än namnet på någon av de två personer mellan vilka valet står.

Genom en ny bestämmelse, 8 kap. 33 a §, klargörs att en ogiltig valsedel inte ska finnas med som underlag när det ska beräknas hur stor andel av rösterna som någon har erhållit.

Nya rubriker ska införas närmast före 8 kap. 33, 33 a, 36 och 37 §§ kyrkoordningen, som ska lyda "Grunder för bedömning av valsedlar", "Andra valomgång" respektive "Kungörelse".

Ny paragraf: 8 kap. 33 a § kyrkoordningen

Ändrade paragrafer: 8 kap. 34 och 35 §§ samt 31 kap. 5 § kyrkoordningen.

Promemorians förslag överensstämmer med kyrkostyrelsens förslag.

Remissinstanserna: Bland remissinstanserna finns det enhälligt stöd för förslagen till ändringar i kapitel 8 som gäller beräkning av andel röster. Majoriteten av remissinstanserna stöder även förslaget till ändring av 31 kap. 5 § som gäller prästvigning utan föregående prästexamen för den som valts till biskop.

I remissvaren från stiftet vad gäller 31 kap. 5 § tillstyrks förslaget av *stiftsstyrelserna i Uppsala, Linköpings, Strängnäs, Västerås, Växjö, Göteborgs, Karlstads och Luleå stift* samt av *domkapitlet i Strängnäs och Härnösands stift*. *Stiftsstyrelsen och domkapitlet i Skara stift* avstyrker ändringen av 31 kap. 5 § och *stiftsstyrelserna i*

Visby och Stockholms stift samt domkapitlet i Visby stift anser att 31 kap. 5 § bör ändras på annat sätt än det som föreslagits.

I remissvaren från församlingar och pastorat vad gäller 31 kap. 5 § tillstyrks förslaget av *Norrköpings pastorat, Eskilstuna pastorat, Oxelösunds församling, Malungs församling, Lunds pastorat, Degerfors-Nysunds församling, Umeå pastorat* och *Järfälla församling* och avstyrks av *Onsala församling, Höganäs församling* och *Arvika pastorat*.

Överklagandenämnden har inget att erinra mot något av förslagen i promemorian och *Valprövningsnämnden* anser att ändringarna som gäller ogiltiga valsedlar och obefintliga namn är bra och har i övrigt inga synpunkter.

Beräkning av andel röster

Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslagen som gäller 8 kap. 33 a, 34 och 35 §§. I anslutning till detta har också några synpunkter lämnats enligt följande.

Stiftsstyrelsen i Västerås stift efterfrågar vilka skäl det finns för att inte även en röst som upptar flera namn ska räknas som ogiltig.

Stiftsstyrelsen och domkapitlet i Härnösands stift anser att 8 kap. 34 § punkten 2, som handlar om att en valsedel är ogiltig om det inte finns något namn på valsedeln, för tydlighetens skull bör kompletteras att en valsedel även är ogiltig om namnet ska anses obefintligt enligt 8 kap. 35 §.

Svenska kyrkans valprövningsnämnd anser att det är bra att det görs förtydliganden angående ogiltiga valsedlar och när ett namn på en valsedel ska anses obefintligt.

Prästvigning utan prästexamen för den som har valts till biskop

Majoriten av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. Några remissinstanser har avstyrkt eller uttryckt att de inte invänder mot förslaget men lämnar synpunkter på det.

Stiftsstyrelsen och domkapitlet i Skara stift, som avstyrker förslaget, föreslår att biskopskandidater ska vara prästvigda redan vid den prövning av biskopskandidaterna som görs av Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar. Med en sådan förändring behöver inte stiftsorganisationen göra en ytterligare prövning av biskopskandidater.

Stiftsstyrelsen och domkapitlet i Visby stift har inget att invända mot att den som har valts till biskop ska kunna prästvigas utan att ha prövats i prästexamen men anser att regleringen blir motsägelsefull. Kyrkostyrelsen ska enligt 8 kap. 12 § bekräfta valet genom att utfärda bevis om utnämningen till biskop. Om den som valts inte är prästvigd måste utnämningsbeviset, med den föreslagna bestämmelsen, utfärdas redan innan personen är prästvigd, alltså innan det föreligger förutsättningar för biskopsvigning enligt 30 kap. 2 §. Därför föreslås att 31 kap. 5 § ska få en annan lydelse, nämligen ”Trots bestämmelsen i första stycket får den som genom ett lagakraftvunnet val har valts till biskop vigas till präst utan att ha prövats i prästexamen”. Som det får förstås skulle på så sätt kyrkostyrelsens bevis om utnämning till biskop kunna utfärdas efter att den som valts har blivit prästvigd.

Stiftsstyrelsen i Stockholms stift ger uttryck för samma uppfattning och anser att det är motsägelsefullt att en utnämning bekräftas innan förutsättningarna för vigning till biskop föreligger. Därför bör 31 kap. 5 § inte hänvisa till kyrkostyrelsens utnämningsbevis utan till det biskopsval som har genomförts och vunnit laga kraft.

Höganäs församling, Onsala församling och *Arvika pastorat* avstyrker förslaget med hänvisning till att det kan innebära att någon som inte genomgått den utbildning,

antagning och prövning som andra präster gjort skulle kunna bli biskop. *Höganäs församling* efterfrågar konsekvensanalys av att inte ha gemensamma formella utbildningskrav för präster och biskopar.

Nomineringsprocessen

En redogörelse lämnades i promemorian för hur nomineringsprocessen har sett ut och hur varje stift har uppfattat den eller de nomineringsprocesser som har genomförts i stiftet. Det finns inte något förslag i promemorian som gäller nomineringsprocessen och några remissinstanser har kommenterat detta.

Stiftsstyrelsen i Uppsala stift framhåller att det i den remitterade promemorian saknas förslag kring nomineringsprocessen, vilket det enligt stiftsstyrelsen borde ha funnits. En tydligare vägledning för att få en mer likartad nomineringsprocess i stiftet vore bra.

Domkapitlet i Strängnäs stift menar att nomineringsförfarandet behöver ges en tydligare reglering i kyrkoordningen, bland annat så att rätten att nominera, möjligheten att plädera och rätten att rösta hänger ihop. Om det är svårt att till de berörda kommunicera hur nomineringsprocessen är tänkt att äga rum så visar det på grundläggande problem med nuvarande ordning.

Stiftsstyrelsen i Stockholms stift anger att det måste vara upp till varje stiftsstyrelse att bedöma vad som är en lämplig nomineringsprocess i det aktuella stiftet och det saknas skäl att föreslå en närmare reglering av denna.

Umeå pastorat föreslår, mot bakgrund av promemorians redogörelse för nomineringsförfarandet i de olika stiftet, att kyrkostyrelsen överväger och föreslår ytterligare ändringar. Ändringarna skulle syfta till en mer genomgripande förändring av former och process för biskopsvalet för att förenkla, tydliggöra och förbilliga genomförandet av valet. Nomineringsförfarandet behöver få en enhetlig och tydlig form och antalet personer som deltar i valprocessen kan med fördel minskas.

Onsala församling föreslår att kyrkostyrelsen tillsätter en utredning med uppgift att se över reglerna för behörighetsförklaring av i nomineringsvalet valda biskopkandidater.

Övriga kommentarer från remissinstanserna

Stiftsstyrelsen i Uppsala stift anser att dagens regelverk för att välja biskop är för svårt då processen är beroende av att flera olika parter förstår och kan tillämpa det korrekt. Stiftsstyrelsen informerar och utbildar men det hindrar inte en kontinuerlig utveckling mot förenkling av regelverket och effektivisering av den administration ett biskopsval innebär. Stiftsstyrelsen anser att villkoret som gäller präster och diakoner att vara anställd tills vidare eller minst sex månader som präst eller diakon i stiftet för att ha rösträtt i biskopsvalet ska tas bort. Det är en tillräcklig avgränsning att vara vigd präst eller diakon, behörig att utöva uppdraget och anställd i stiftet eller i en församling/pastorat i stiftet, oavsett vilken befattning man innehar. Bestämmelsen om minst sex månaders anställning medför även en betydande administrativ börda för stiftet och de lokala enheterna för att få fram korrekta uppgifter, att jämföra med den lilla risken för oönskad påverkansmöjlighet genom fingerad anställning om bestämmelsen togs bort. Vidare föreslår stiftsstyrelsen att uppgifterna i Svenska kyrkans gemensamma register och kommunikationsverktyg Kyrksam ska vara grunden för fastställande av antal röstberättigade präster och diakoner, inför fastställandet av antal elektor. I Kyrksam registrerar varje församling och pastorat bland annat uppgifter om vilka präster och diakoner som är anställda. Uppgifterna i Kyrksam föreslås även läggas till grund för fastställande av röstlängden över präster och diakoner.

Stiftsstyrelsen föreslår också att bestämmelsen i 8 kap. 15 a § kompletteras så att det tydligt framgår från vilken tidpunkt tiden för att begära rättelse av röstlängd börjar löpa, förslagsvis från att röstlängden enligt närmast föregående bestämmelse har anslagits på stiftets anslagstavla, samma angivelse som finns i 8 kap. 39 a § angående tiden för överklagande.

Domkapitlet i Strängnäs stift anser att det finns goda skäl för att utreda frågan om presentationsval.

Stiftsstyrelsen i Luleå stift framför att det kan behöva ske ytterligare en vidgning av kretsen röstberättigade så att innehavare av vigningstjänsten som är anställda i annan kyrklig tjänst också blir röstberättigade.

Stiftsstyrelsen i Stockholms stift anser att det av 25 kap. 2 § första stycket bör framgå att Ansvarsnämnden numera i sin behörighetsprövning av dem som fått röster i nomineringsvalet uppställer fler krav än de som direkt framgår av bestämmelsen, nämligen att personen försäkrar att som biskop i Svenska kyrkan inte viga någon till präst eller diakon som inte har förklarat sig beredd att i alla uppgifter tjänstgöra tillsammans med andra som vigts till uppdrag inom kyrkans vigningstjänst oavsett deras kön.

Vad gäller elektoreernas ersättare och deras inträdesordning föreslår stiftsstyrelsen att elektorerna ska ha personliga ersättare, vilket skulle underlätta den omfattande valprocessen. Kyrkoordningens regler ger inte tydligt svar på om det ska vara personliga ersättare eller om kyrkofullmäktige ska besluta om en ersättarordning.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

Inledande utgångspunkter

Remissvaren som inkommit har gett starkt stöd för de remitterade förslagen, med undantag för ändringen av 31 kap. 5 § där stödet varit svagare. Till detta har lämnats ett flertal andra förslag på ändringar, både sådant som har berörts i den remitterade promemorian och andra förslag.

Beräkning av andel röster

Samtliga remissinstanser stöder förslaget till ändringar. Frågan om vilka skäl det finns för att en röst som upptar flera namn ändå är giltig får ses mot bakgrund mot att när bestämmelsen infördes i kyrkoordningen hade det före år 2000 tillämpats ett annat valsätt. Då hade varje röstande fört upp tre namn på sin valsedel och namnen gavs i fallande ordning en hel, en halv och en tredjedels röst. För det fall någon skulle föra upp mer än ett namn på sin röstdedel även efter det nya valsättet skulle valsedeln ändå vara giltig. Detta torde sällan inträffa numera men det har inte funnits anledning att ändra bestämmelsen.

Ett förtydligande har efterfrågats avseende bestämmelsen om ogiltiga valsedlar så att den även uttryckligen räknar upp det fall med en valsedel som har ett namn som ska anses obefintligt. Det får anses framgå indirekt av 8 kap. 34 § punkten 2 att när ett namn anses obefintligt innebär det att det inte finns något namn på valsedeln och därmed att valsedeln är ogiltig.

Prästvigning utan prästexamen för den som har valts till biskop

De nuvarande bestämmelserna innebär att det finns villkor för att biskopsvigas som Ansvarsnämnden inte prövar, nämligen godkänd prästexamen samt efterföljande prästvigning. Kravet på att en prästvigning ska föregås av godkänd prästexamen kan också uppfattas som att domkapitlet ska göra ett slags överprövning av stiftets val av biskop vilket inte bör förekomma, inte ens i formell mening. Det förhållandet att någon skulle kunna bli behörigförklarad av Ansvarsnämnden, väljas till biskop men sedan

inte kunna biskopsvigas för att villkoren för att provas i prästexamen inte är uppfyllda, eller för att personen inte har godkänts i prästexamen, visar enligt kyrkostyrelsen på att en ändring av regelverket behövs. Den föreslagna ändringen av 31 kap. 5 § innebär en sådan ändring genom att kravet på prästexamen före prästvigning tas bort för den som är vald till biskop. Förslaget till ändring medför också att det nuvarande bakomliggande kravet på att ha den för präster fastställda utbildningen och praktiska tjänstgöringen, eller motsvarande kunskaper och erfarenheter, tas bort för den som har valts till biskop.

Några av remissinstanserna har motsatt sig ändringen av 31 kap. 5 §. Bland annat har framförts att ändringen skulle innebära att prästerna fortsatt har en prövad utbildning medan biskopen som ska svara för ledning och tillsyn formellt står utan en sådan.

Kravet på prästexamen som hittills gällt har inneburit att för att i praktiken kunna väljas till biskop måste personen förväntas kunna godkännas i prästexamen. Detta kan betraktas som ett indirekt villkor för att kunna vigas till biskop eftersom biskopsvigningen förutsätter att man är prästvigd. Villkoret är något som ligger vid sidan av den behörighetsprövning som Ansvarsnämnden gör. Att ta bort kravet på prästexamen medför därför enligt kyrkostyrelsen en förändring av vem som kan biskopsvigas som ur vissa perspektiv skulle kunna anses vara större än det först framstår som. Som bakomliggande villkor kan kravet på utbildning och praktik för att kunna provas i prästexamen tänkas ha påverkat vilka som har nominerats i tidigare biskopsval. Kyrkostyrelsen utgår dock från att personer som inte är prästvigda och nomineras till biskopskandidater även fortsättningsvis, också utan reglering, kommer att ha de kunskaper och erfarenheter som annars erfordras för att kunna provas i prästexamen. Kyrkostyrelsen menar därför att det inte finns något hinder mot att föreslå den nu aktuella ändringen.

Nomineringsprocessen

Några remissinstanser har efterfrågat förslag och tydligare regler som gäller nomineringsförfarandet. I de tidigare enkätsvaren från stiftet fanns mycket få synpunkter som gällde nomineringsprocessen, vilket kan tolkas som att stiftet anser att den reglering som finns, eller snarare avsaknaden av reglering, är bra.

Mot bakgrund av kyrkomötesuppdraget att genomföra en översyn av processen kring nominering och val av biskopar, gjordes i promemorian en bred genomgång av Svenska kyrkans nomineringsprocess inför biskopsval liksom de tillvägagångssätt som de nordiska systerkyrkorna har för att nominera biskopskandidater. Få remissinstanser har haft synpunkter på nomineringsprocessen, vilket också kan tolkas som att den fungerat på ett sätt som de flesta är nöjda med. Då det är stiftet som genomför biskopsval är det närmast stiftet som också kan bedöma om regelverket är tillfredsställande.

Några remissinstanser har dock efterfrågat förändringar av nomineringsprocessen eller regelverket kring detta. Det har påpekats att reglerna är svåra och att problemet med att till berörda kommunicera hur nomineringsprocessen är tänkt att gå till visar på grundläggande problem. Inför nomineringsvalet har stiftet på olika sätt sökt möta behovet av att sprida och ta emot information om personer som kan vara aktuella att föra fram inför nomineringsvalet. I promemorian har redogjorts för de olika modeller som stiftet har använt sig av, exempelvis förslagslådor på stiftets hemsida, beredningsgrupper som presenterat möjliga kandidater och andra webbpresentationer. Vem eller vilka som har beretts möjlighet att få förslag på personer att rösta på presenterade har varierat, liksom på vilket sätt dessa personer varit involverade i presentationerna. Då nomineringsprocessen inte är reglerad, än mindre eventuellt förslagsställande före

nomineringsvalet, har det troligen kunnat vara svårt för både röstberättigade och dem som föreslagits att förutse om det funnits ett reellt stöd bakom att ett namn har förts fram. Avhopp efter framgångsrikt nomineringsval tyder också på att processen fram till nomineringsvalet kan ha haft brister.

Stockholms stift har lämnat synpunkter på den behörighetsprövning som Ansvarsnämnden gör. Vad gäller nämndens prövning konstaterar kyrkostyrelsen att den utförs självständigt inom ramen för det som anges i kyrkoordningens bestämmelser.

Mot bakgrund av att det är ett mindre antal remissinstanser som har inkommit med kritik som gäller nomineringsprocessen anser kyrkostyrelsen inte att det för närvarande finns grund för att reglera nomineringsvalet närmare.

Övrigt

Kyrkoordningens regelverk för att välja biskop involverar flera parter med olika uppgifter. Som ovan nämnts har flera remissinstanser efterfrågat ändringar som gäller nomineringsprocessen, men för de bestämmelser som i övrigt gäller biskopsval är det *stiftsstyrelsen i Uppsala stift* som tydligast framfört att regelverket behöver förenklas och administrationen effektiviseras. Även *Umeå pastorat* har föreslagit mer genomgripande förändringar av former och process för biskopsvalet för att förenkla, tydliggöra och förbilliga genomförandet. Den utredning som gjorts har dock inte omfattat några frågor som gäller möjliga besparingar genom ändrad process för valet.

Möjligheten att använda Kyrksam för att underlätta administrationen av ett biskopsval har inte närmare undersökts, men kyrkostyrelsen finner att det är rimligt att med den utveckling av administrativt it-stöd som skett på senare tid bör sådana möjligheter också tas tillvara i detta sammanhang. Genom de bestämmelser som ålägger församlingar och pastorat att se till att bland annat uppgifter om präster och diakoner utan dröjsmål uppdateras i registret finns redan en grundläggande skyldighet som skulle kunna vara grund för detta förslag om förenklad administration av biskopsvalet, se kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2014:1) om Kyrksam.

Sammantaget avser kyrkostyrelsen att överväga om, och i så fall på vilket sätt, de synpunkter som här har redovisats kan behöva utredas ytterligare. Även andra synpunkter som lämnats av remissinstanserna, till exempel angående tidpunkt för rättelse av röstlängden och frågan om inträdesordningen för elektorernas ersättare kan övervägas i ett sådant sammanhang.

3.6 Ikraftträdande

Kyrkostyrelsen förslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2020. Det bedöms inte föreligga behov av övergångsbestämmelser.

3.7 Konsekvenser för barn

Förslagen medför inte några särskilda konsekvenser för barn.

3.8 Kommentar till förslaget om ändringar i kyrkoordningen

8 kap.

Beräkning av andel röster

33 a §

Bestämmelsen är ny. Enligt bestämmelsen ska, när andelen röster som en kandidat har erhållit enligt 8 och 10 §§ räknas fram, inte valsedlar som är ogiltiga enligt 34 § finnas med.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

34 §

Bestämmelsen har kompletterats med ytterligare en grund för när en valsedel ska betraktas som ogiltig, nämligen om det inte finns något namn på valsedeln. De två ogiltighetsgrunderna anges nu i punktform.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

35 §

Bestämmelsen har kompletterats med en reglering om när ett namn ska anses obefintligt i en andra valomgång.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

31 kap.

5 §

I bestämmelsen har införts ett andra stycke enligt vilket den som enligt 8 kap. 12 § av kyrkostyrelsen har fått ett bevis om utnämning till biskop, trots bestämmelserna i första stycket, får vigas till präst utan att ha prövats i prästexamen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

4 Direkta val

4.1 Förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen.

4.2 Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen

dels att 38 kap. 2, 4, 5, 22, 27 a, 28, 47, 48, 51 a, 52, 53 och 56 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 38 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 kap.

2 §

Stiftsstyrelsen har det övergripande ansvaret för alla direkta val inom stiftet.

Stiftsstyrelsen har det övergripande ansvaret för alla direkta val inom stiftet *och för utbildning av valnämnderna.*

4 §

Ledamöter och ersättare i valnämnden väljs av kyrkofullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. De väljs för fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter valåret. Antalet ledamöter får inte vara mindre än tre.

Ledamöter och ersättare i valnämnden väljs av kyrkofullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. De väljs för fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter valåret. Antalet ledamöter får inte vara mindre än tre. *Antalet ersättare ska vara minst hälften av antalet ledamöter.*

Om en ändrad lokal struktur innebär att en ny församling som inte ingår i ett pastorat eller ett nytt pastorat bildas och interimisdelegerade har utsetts, ska interimisdelegerade snarast möjligt välja ledamöter till valnämnden och ersättare för dessa.

4 a §

Kyrkoherden har rätt att närvara vid valnämndens sammanträden och delta i överläggningarna, men inte i besluten, samt att få sin mening antecknad i protokollet (särskild mening).

5 §

Valnämnden ska ha tillgång till personal och övriga resurser i den omfattning som behövs för att nämnden ska kunna utföra sina uppgifter.

För valnämnden tillämpas bestämmelserna om kyrkorådet i 4 kap. 9–18 §§.

22 §

En beteckning som inte registreras för val till kyrkomötet men för val till stiftsfullmäktige i ett stift ska alltid innehålla stiftets namn i *nominativ* eller genitivform.

En beteckning som registreras bara för val till kyrkofullmäktige ska alltid innehålla församlingens eller pastoratets namn i *nominativ-* eller genitivform.

27 a §

En ansökan om att ändra en registrerad grupp-beteckning får göras av nomineringsgruppens ombud. *Bestämmelserna i 22–27 §§ ska då tillämpas.*

En ansökan om att ändra en registrerad grupp-beteckning får göras av nomineringsgruppens ombud. *Ansökan ska vara skriftlig. Därutöver ska bestämmelserna i 22–27 §§ tillämpas.*

28 §

Andra än anmälda kandidater för registrerade nomineringsgrupper är inte valbara.

Kandidaterna ska skriftligen förklara att de gett nomineringsgruppen tillstånd att anmäla dem.

Förklaringen ska *skickas med anmälan* och senast ha inkommit till stiftsstyrelsen den dag en anmälan enligt 29 § tredje stycket eller 30 § andra stycket ska ha inkommit.

Förklaringen ska *finnas när nomineringsgruppen registrerar kandidaten* och senast ha inkommit till stiftsstyrelsen den dag en anmälan enligt 29 § tredje stycket eller 30 § andra stycket ska ha inkommit.

En nomineringsgrupp får inte anmäla mer än en lista på kandidater i varje valkrets till respektive val.

47 §

Väljare bör vid röstning i vallokalen ha med sig sitt röstkort. *De som inte har detta och som inte är kända för valförrättarna ska legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet.*

Väljare bör vid röstning i vallokalen ha med sig sitt röstkort.

För att få rösta i en röstningslokal ska väljaren ha ett röstkort. Detta ska lämnas till röstmottagaren.

Den som vill brevrösta enligt 54 § ska lämna sitt röstkort tillsammans med valkuverten.

Väljare som inte är kända för valförrättarna eller röstmottagarna ska legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet.

48 §

Röstning äger rum på röstmottagningsställen.

För varje valdistrikt ska det finnas en vallokal.

På valdagen röstar väljarna i första hand i vallokalen för det valdistrikt där de finns upptagna i röstlängden. De kan också före eller under valdagen rösta i röstningslokaler, när sådana har anordnats. Väljare får även brevrösta enligt bestämmelserna i 54–57 §§.

Under den period röstning får ske enligt 49 § ska minst en röstningslokal finnas i varje församling eller, om församlingen ingår i ett pastorat, i pastoratet enligt den lokala struktur som gäller den 1 januari året efter valåret.

Vid omval ska kyrkostyrelsen bestämma om det i den valkrets som valet gäller ska finnas röstningslokaler enligt fjärde stycket.

<p>Väljare som <i>brevröstar</i> eller röstar i en röstningslokal ska rösta samtidigt i alla de val som de vill delta i.</p>	<p>Väljare som röstar i en röstningslokal <i>brevröstar genom postbefordran</i> eller <i>brevröstar genom bud i röstningslokal</i> ska rösta samtidigt i alla de val som de vill delta i.</p>
--	---

51 a §

En röstningslokal ska alltid hållas öppen för röstning under minst två sammanhängande timmar.

I varje församling eller, om församlingen ingår i ett pastorat, i pastoratet ska en av de röstningslokaler som har anordnats vara öppen varje vardag *och valdagen* under den period som anges i 49 §. Denna lokal ska under samma period, utöver vad som anges i första stycket, även hålla öppet minst en dag vardera veckan mellan klockan 17.00 och 20.00.

I varje församling eller, om församlingen ingår i ett pastorat, i pastoratet ska en av de röstningslokaler som har anordnats vara öppen varje vardag under den period som anges i 49 §. Denna lokal ska under samma period, utöver vad som anges i första stycket, även hålla öppet minst en dag vardera veckan mellan klockan 17.00 och 20.00.

På valdagen ska en röstningslokal i varje församling eller, om församlingen ingår i ett pastorat, i pastoratet vara öppen för röstmottagning under den tid som enligt 51 § första stycket första och andra meningen gäller för röstning i en vallokal. Röstmottagningen avslutas klockan 20.00.

Valnämnden ska besluta vilka öppettider som i övrigt ska gälla för röstningslokaler inom dess område.

Röstmottagningen i en röstningslokal under valdagen ska avslutas i sådan tid att valsedlar som ska ingå i den preliminära sammanräkningen i ett valdistrikt inom den egna valnämndens ansvarsområde kan lämnas i rätt vallokal före klockan 20.00.

Stiftsstyrelsen får på begäran av valnämnden i ett enskilt fall besluta om undantag från första och andra styckena.

Stiftsstyrelsen får på begäran av valnämnden i ett enskilt fall besluta om undantag från första och andra styckena *om det finns särskilda skäl.*

52 §

I en vallokal ska det finnas grupp- och kandidatförteckningar enligt 31 § för de valkretsar som valdistriktet hör till. Där ska också finnas blanka valsedlar för vart och ett av valen.

Sådana förteckningar och valsedlar ska också finnas i röstningslokaler.

I en röstningslokal ska det också vara möjligt för väljare att ta del av grupp- och kandidatförteckningarna för den valkrets där väljaren är röstberättigad. *Där ska också finnas blanka valsedlar för vart och ett av valen.*

I en röstningslokal ska det också vara möjligt för väljare att ta del av grupp- och kandidatförteckningarna för den valkrets där väljaren är röstberättigad.

53 §

Valnämnden ska utse valförrättare och röstmottagare.

Som valförrättare eller röstmottagare får endast utses den som inför varje val har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget.

56 §

Vid brevröstning genom bud ska bestämmelserna i 54 § första och andra styckena tillämpas.

Väljare som inte är kända för budet ska legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet. Om de inte gör det, får budet inte ta emot brevrösten.

Budet ska lämna ytterkuvertet för brevröst i väljarens vallokal. Brevrösten får också lämnas i en röstningslokal i den församling som väljaren tillhör eller i det pastorat som församlingen ingår i.

När brevrösten lämnas ska budet anteckna sitt namn, sitt personnummer och sin adress samt skriftligen intyga att väljaren skrivit under försäkran och att han eller hon inte känner till något som gör att innehållet i försäkran inte är riktigt.

När brevrösten lämnas ska budet anteckna sitt namn, sitt personnummer och sin adress samt skriftligen intyga

– att väljaren är känd eller har legitimerat sig eller på annat sätt styrkt sin identitet,

– att väljaren har skrivit under försäkran, och

– att han eller hon inte känner till något som gör att innehållet i försäkran inte är riktigt.

1. Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2020.

2. Ändringen i 38 kap. 4 § ska tillämpas första gången när det nyvalda kyrkofullmäktige, efter kyrkovalet år 2021, förrättar val till valnämnden.

4.3 Ärendet och dess beredning

Kyrkostyrelsen har sedan flera år tillbaka arbetat med frågor relaterade till ändringar i kyrkoordningens bestämmelser om direkta val, i syfte att uppnå en mer ändamålsenlig reglering. De förändringar som nu föreslås i kyrkoordningens kapitel 38 har arbetats fram genom en vid kyrkokansliet upprättad promemoria – *Direkta val*. Förslagen har huvudsakligen utarbetats med anledning av uppdrag från kyrkomötet, samt mot bakgrund av erfarenheterna från 2017 års kyrkoval. Erfarenheterna från 2017 års kyrkoval finns dokumenterade i *Slutrapport Kyrkoval 2017* (Slutrapporten) som tagits fram av kyrkostyrelsen. Utvärderingen baseras i första hand på enkätundersökningar som riktats till valnämnder, stiftsstyrelser och nomineringsgrupper.

Promemorian har sänts på remiss till samtliga stift och tre församlingar/pastorat inom varje stift. Därutöver har promemorian sänts på remiss till Svenska kyrkans överklagandenämnd, Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar, Svenska kyrkans valprovsningsnämnd samt Svenska Kyrkans Unga. Samtliga stift, 19 församlingar/pastorat samt Överklagandenämnden, Valprovsningsnämnden och Ansvarsnämnden har svarat. Remissvaren finns tillgängliga i ärendet (Ks 2018/1215). En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till de föreslagna ändringarna.

Inom kyrkokansliet pågår, utöver de frågor som behandlas i denna skrivelse, ett fortsatt utredningsarbete avseende bland annat kyrkostyrelsens närmare bestämmelser som berör de direkta valen.

4.4 Bakgrund

4.4.1 Öppethållande av röstningslokaler på valdagen m.m.

Inledning

Vid 2015 års kyrkomöte beslutades att kyrkoordningens terminologi avseende röstmottagningsställen skulle anpassas till den som gäller enligt vallagen, vilket bland annat innebar att antalet typer av lokaler minskades från tre till två. Den nya ordningen med *vallokaler* och *röstningslokaler* tillämpades för första gången vid 2017 års kyrkoval. I samband med genomförandet av valet uppmärksammades att det fanns ytterligare behov av att se över regleringen rörande öppethållandet av röstningslokalerna. Därtill uppmärksammades att väljare sammanblandat vallokaler och röstningslokaler på valdagen, vilket framkallat missnöje bland väljare som inte fått rösta (Slutrapporten s. 3). Flera valnämnder framförde även önskemål om en utredning avseende öppettiderna för förtidsröstningen, där vissa ansåg tiderna vara för generösa och vissa för begränsade (s. 13). Vidare påpekades att det varit svårt för väljarna att förstå när de olika lokalerna – vallokaler respektive röstningslokaler – var öppna på valdagen, varför det borde utredas om samma öppettider ska gälla för de respektive lokalerna på valdagen, liksom om det borde förtydligas när stiftsstyrelsen har möjlighet att medge undantag från de reglerade öppettider som finns (s. 27).

Gällande bestämmelser

Av kyrkoordningen framgår att det ska finnas en vallokal i varje valdistrikt. På valdagen ska väljarna i första hand rösta i den vallokal som tillhör det valdistrikt där de finns upptagna i röstlängden. Vallokaler är enbart öppna på valdagen. Väljare har därtill möjlighet att före eller under valdagen rösta i *röstningslokaler* eller brevrösta. Minst en röstningslokal ska finnas anordnad i varje valnämnds ansvarsområde (församling som inte ingår i pastorat och pastorat) under den period som röstning får ske, det vill

säga vid ordinarie val från och med den trettonde dagen före valdagen till och med valdagen (38 kap. 48–49 §§).

Vallokaler är endast öppna på valdagen. Under valdagen ska lokalen hållas öppen för röstning mellan klockan 18.00 och 20.00 samt minst fyra timmar mellan klockan 9.00 och 18.00. Vallokalen ska vara stängd under tiden för församlingens huvudgudstjänst. Röstmottagningen ska avslutas klockan 20.00. Förutsatt att väljarna bedöms få tillräckligt bra möjligheter att rösta finns det möjlighet för stiftsstyrelsen att medge undantag från dels kravet att vallokalen ska vara öppen minst fyra timmar mellan 9.00 och 18.00, dels kravet att lokalen ska vara stängd under huvudgudstjänsten (38 kap. 51 §).

En röstningslokal ska hållas öppen för röstning under minst två sammanhängande timmar. I varje valnämnds ansvarsområde måste det finnas minst en röstningslokal som har öppet varje vardag och valdagen under röstningsperioden. Utöver att nämnda lokal alltid ska hålla öppet minst två sammanhängande timmar ska lokalen hållas öppen mellan klockan 17.00 och 20.00 minst en dag vardera veckan. I övrigt är det upp till valnämnden att besluta om vilka öppettider som ska gälla för röstningslokalerna inom dess område. Röstmottagningen i en röstningslokal ska under valdagen avslutas i sådan tid att valsedlar kan lämnas i rätt vallokal före klockan 20.00. Detta är en förutsättning för att valsedlarna ska kunna ingå i den preliminära sammanräkningen i ett valdistrikt inom den egna valnämndens ansvarsområde (38 kap. 51 a §). Övriga valsedlar ska lämnas till stiftsstyrelsen.

Tidigare behandling

Bestämmelser om röstningslokaler, med dess nuvarande innebörd, infördes av 2015 års kyrkomöte och tillämpades första gången vid genomförandet av 2017 års kyrkoval. Den största skillnaden med de nya bestämmelserna angavs vara att väljare fram till och med valdagen skulle kunna rösta i vilken röstningslokal som helst, det vill säga även utanför den egna valnämndens område (KsSkr 2015:3 s. 54). Trots att röstningslokaler skulle hålla öppet under fler dagar konstaterades att de nya bestämmelserna om minimiöppettider ändå innebar att kravet på öppethållande under röstningsperioden minskade något. Bland annat sänktes kravet om tre timmars öppethållande som hade gällt för den tidigare expeditionen för förtidsröstning, till två sammanhängande timmar för röstningslokaler. Några närmare resonemang om särskilda öppettider på valdagen för den obligatoriska röstningslokalen fördes inte.

Vad gäller möjligheterna till inskränkning av minimiöppettiderna för en röstningslokal anförde kyrkostyrelsen i sin skrivelse till 2015 års kyrkomöte att stiftsstyrelsen ”på samma sätt som tidigare” gällande en expedition för förtidsröstning skulle kunna ”besluta om undantag” från kravet på öppethållande (KsSkr 2015:3 s. 65). Frågan om inskränkning av de ursprungligt beslutade minimiöppettiderna för en expedition för förtidsröstning behandlades vid 2003 års kyrkomöte (KsSkr 2003:7 s. 86.). Expeditioner skulle enligt då gällande bestämmelser finnas i varje pastorat (enligt dåvarande innebörd) och hålla öppet minst fem timmar varje vardag. Stiftsstyrelsen hade vid denna tidpunkt i enskilda fall möjlighet att vid särskilda skäl besluta om inskränkning av öppettiderna. I samband med 2003 års kyrkomöte kom möjligheterna att inskränka öppettiderna att ändras till ”i enskilt fall besluta att inskränka” de angivna tiderna. Avsikten med förändringen var att det skulle bli enklare att anpassa öppettiderna utifrån de lokala förutsättningarna. Öppettiderna på expeditioner för förtidsröstning kom återigen att ändras av 2007 års kyrkomöte som minskade minimitiden för öppethållande från fem till tre timmar. I samband med 2007 års kyrkomöte beslutades även att uppdraga till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning om kyrkans organisation på lokal nivå, vilket utmynnade i slutbetänkandet *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2). Till följd

av utredningen kom den lokala strukturen att ändras från och med den 1 januari 2014, vilket bland annat innebar att pastorat avskaffades i den mening som bestämmelserna om expedition för förtidsröstning tidigare hade haft att förhålla sig till. Till följd av förändringen kom det i stället att bli ett minimikrav att det skulle finnas minst en expedition inom varje valnämnds område; det skulle således finnas en expedition inom varje församling *eller* pastorat (för det fall en församling ingick i ett pastorat). Någon närmare analys av vilka konsekvenser de inskränkta öppettiderna tillsammans med den förändrade lokala strukturen kunde komma att föra med sig, gjordes dock varken då eller i samband med att expedition för förtidsröstning och särskilt röstmottagningsställe kom att ersättas av den nya lokalen röstningslokal i samband med 2015 års kyrkomöte.

Vallagens reglering av öppethållande

Vid allmänna val gäller, enligt vallagen, att det ska finnas en vallokal inom varje valdistrikt (4 kap. 20 § andra stycket vallagen [2005:837]). Vid val, som inte avser val till Europaparlamentet, ska vallokalen vara öppen mellan klockan 8.00 och 20.00 (21 § andra stycket). Öppettiderna kan efter tillstånd från kommunen – som i sin tur har att samråda med länsstyrelsen – begränsas om väljarna ändå anses ha tillräckligt goda möjligheter att rösta. Vallokalen måste dock alltid vara öppen mellan klockan 9.00 och 13.00 och mellan klockan 17.00 och 20.00. I varje kommun ska det därtill finnas röstningslokaler (22 §). Det är kommunen som bestämmer vilka dagar och tider en röstningslokal ska vara öppen. Det ska dock alltid finnas en röstningslokal som är öppen varje dag under den tid som röstmottagning får ske i röstningslokaler. På valdagen ska minst en röstningslokal i varje kommun vara öppen för röstmottagning under den tid som gäller för vallokaler, det vill säga mellan klockan 8.00 och 20.00 (24 § första stycket som hänvisar till 21 §).

4.4.2 Identitetskontroll vid röstning

Inledning

Efter genomförandet av 2017 års val kom det ”många reaktioner, från både väljare och valförrättare/röstmottagare, på att Svenska kyrkan inte har ID-krav vid all form av röstning, oavsett om man avlägger sin röst i en röstningslokal [...] eller om rösten avges i en vallokal på valdagen” (Slutrapporten s. 26). Av rapporten framgår också att det förhållandet att väljare kan rösta enbart med röstkort inte har ansetts tillräckligt säkert som identifikation, och med anledning av detta bör det utredas om man i kyrkoordningen ska införa ett identitetskrav vid all röstning, på liknande sätt som gäller vid de allmänna valen. Av de utvärderingar och dokumentationer som har gjorts, både med beaktande av synpunkter från funktionärer inom valorganisationen och från väljare, har det framkommit att det i viss utsträckning förekommit att personer röstat med någon annans röstkort. Det kan även konstateras att röstkortet i många fall inte hanterats som en identitets- eller värdehandling, då det bland annat inkommit rapporter om att röstkort funnits öppet tillgängliga i returpappershanteringen i soprum. Antalet utskrivna dubblettröstkort var vid kyrkovalet år 2017 strax över 35 000, att jämföra med 11 700 stycken vid kyrkovalet år 2013. Den ökade möjligheten att rösta spontant i röstningslokaler som hade anordnats på offentliga platser har i slutrapporten lyfts som en av anledningarna till den stora ökningen av antalet dubbletter som beställts.

Gällande ordning

De som har rösträtt vid kyrkovalet är tillhöriga personer över 16 år som är folkbokförda i Sverige. Enligt nuvarande reglering gäller att den som röstar i en vallokal på valdagen *bör* ha med sig sitt röstkort. Den som inte har detta och som inte är känd för

valförrättaren ska legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet (38 kap. 47 § kyrkoordningen). Enligt rekommendationer i *Handbok för direkta val inom Svenska kyrkan* för 2017 års val (Valhandboken) behöver även en person som har med sig sitt röstkort kunna styrka sin identitet om den som tar emot rösten har fog för att anta att väljaren inte är den han eller hon utger sig för att vara (Valhandboken s. 66). För att få rösta i en röstningslokal ska väljaren ha med sig ett röstkort. Även om väljaren har med sig ett röstkort finns det möjlighet för röstmottagarna att begära legitimation om de anser att det råder tveksamhet om väljarens identitet (Valhandboken s. 56). För en väljare som vill brevrösta finns särskilda krav som innebär att två vittnen ska närvara och intyga att allting gått till på det sätt som bestämmelserna föreskriver (se 54 och 55 §§). Vidare gäller att en väljare som inte själv kan komma till ett röstningsmottagningsställe får lämna sin brevröst genom bud (55 §). När brevrösten lämnas ska budet anteckna sitt namn, personnummer och sin adress. Budet ska därtill skriftligen intyga, dels att väljaren skrivit under försäkran, dels att vederbörande inte känner till något som medför att innehållet i försäkran inte är riktigt.

Röstkort ska skickas i sådan tid att de beräknas vara väljarna till handa senast 18 dagar före valdagen (38 kap. 39 §). Adresserna hämtas från folkbokföringen. Väljare som inte har fått något röstkort, eller förlorat sitt röstkort, har rätt att få ett dubblett-röstkort (40 §).

Tidigare behandling

Kyrkoordningens bestämmelser om direkta val bygger i väsentlig utsträckning på den tidigare vallagen (1997:157) som gällde fram till den 1 januari 2006, då en ny vallag (2005:837) trädde i kraft. I och med den nya vallagen infördes enhetliga och skärpta regler för identitetskontroll både i syfte att motverka valfusk och för att stärka förtroendet för valsyste­met. En väljare som inte är känd av röstmottagarna ska alltid kunna styrka sin identitet, både vid röstning genom bud och när väljaren röstar själv. Likaså infördes krav på dokumentation av hur väljaren styrkt sin identitet. Frågan om en anpassning till den nya vallagens skärpta krav på identifikation behandlades av den så kallade demokratiutredningen i betänkandet *Välja med förtroende* (SKU 2006:2 s. 132 och 221 f.). Demokratiutredningen föreslog ett mindre långtgående krav på identifikation än vallagens; endast den väljare som inte hade med sig sitt röstkort och inte heller var känd av valförrättarna skulle behöva styrka sin identitet. Enligt specialmotiveringen skulle även en person som hade med sig sitt röstkort kunna behöva styrka sin identitet om valförrättaren hade fog att anta att väljaren inte var den han eller hon utgav sig för att vara. Någon dokumentation av hur identitetskontrollen genomförts föreslogs inte. Betänkandet föranledde inte någon skrivelse från kyrkostyrelsen, men däremot behandlades förslaget i sak vid 2007 års kyrkomöte genom ett utskottsinitiativ från Organisationsutskottet (O 2007:5 s. 10 f., se även KmSkr 2007:17). Utskottet konstaterade att det – i likhet med vad som gäller enligt den nya vallagen – fanns skäl att skärpa identitetskontrollen i samband med kyrkovalen. Däremot ansåg inte heller utskottet att det var nödvändigt att gå så långt som i vallagen och kräva legitimation oavsett om väljaren hade med sig sitt röstkort eller inte.

Vallagens krav på identitetskontroll

Vid allmänna val gäller, såväl vid röstning i vallokal som i röstningslokal, att väljare som inte är kända för röstmottagarna ska legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet (8 kap. 6 § vallagen). För det fall att en väljare inte kan styrka sin identitet får röstmottagarna inte ta emot valkuvertet (7 §). Röstkortet är således inte tillräckligt som identifikationshandling. En väljare som röstar genom bud måste också legitimera

sig eller på annat sätt styrka sin identitet, om väljaren inte är känd för budet. Likaså måste ett bud som inte är känt för röstmottagarna legitimera sig, eller på annat sätt styrka sin identitet, för att röstmottagarna ska ta emot ett ytterkuvert med budröster (8–9 §§). Både vid röstning i röstningslokal och vallokal ska det antecknas hur väljarens eller budets identitet har kontrollerats (9 kap. 7 § andra stycket och 10 kap. 4 och 7 §§).

Som nämnts i avsnittet ovan kom det nuvarande identifieringskravet att införas i samband med att en ny vallag trädde i kraft den 1 januari 2006. De striktare kraven på identifiering hade sin bakgrund i vad som framkommit i Valmyndighetens rapport 2003:1 *Erfarenheter från valen 2002*. Av rapporten framkom att det efter 2002 års val – mer än tidigare – hade framförts synpunkter på de möjligheter som fanns att fuska i valet genom att rösta i någon annans namn eller flera gånger med hjälp av någon annans röstkort. I lagstiftningsärendet konstaterade 2003 års vallagskommitté att det var problematiskt att en valförrättare inte hade möjlighet att be en väljare legitimera sig, utom i de fall där det fanns särskild anledning att betvivla de uppgifter väljaren lämnat. Detta hade i sin tur gett upphov till osäkerhet hos valförrättarna om vilka befogenheter de hade. Kommittén hade även konstaterat att legitimationsfrågorna behandlades olika i landets vallokaler. I den efterföljande propositionen anförde regeringen följande (prop. 2004/2005:163 s. 74 f.):

Efter de senaste årens val har det, i ökande omfattning, framförts påståenden om att det förekommit oegentligheter vid röstmottagning i vallokaler, där det inte finns något krav på väljarna att legitimera sig. I själva verket får valförrättarna inte ens kräva att väljarna visar legitimation. Enligt 10 kap. 5 § vallagen får de endast begära att en väljare uppger sitt fullständiga namn och sin födelsetid.

Redan den misstro mot valsystemet som detta leder till, och som kommit till uttryck i olika sammanhang under senare år, är ägnad att inge oro. Medborgarnas förtroende för valsystemet är nämligen av grundläggande betydelse för den demokratiska legitimiteten av ett val.

De nuvarande reglerna försätter också ofta valförrättarna i en svår situation. Trots att man i vissa fall känner osäkerhet om en väljares identitet, finns det i praktiken inget lagligt stöd för att skapa visshet om saken. Ofta finns också en risk för situationer som kan upplevas som utslag av negativ särbehandling av vissa väljare, beroende på vilka kriterier som kan komma att användas – eller som upplevs användas – för att ställa kontrollfrågor till väljarna eller liknande.

I vissa kommuner har detta lett till att valnämnderna har utfärdat rekommendationer om kontrollåtgärder som är mer långtgående än vad som följer av vallagens regler. Detta är självfallet inte en lämplig ordning.

Förutom att reglerna om kontroll av väljarnas identitet skall vara enhetligt måste en utgångspunkt för den nya lagen vara att systemet är lätt att förstå och att tillämpa och att det uppfattas som rättvist av väljarna.

I andra sammanhang där det är fråga om att ta i anspråk personanknutna rättigheter eller liknande, ställs i regel alltid upp krav på styrkande av identitet. Det kan röra sig om utbetalning av pension, uttag av pengar, ansökan om pass, etc. Inte i någon av dessa situationer upplevs det som orimligt att först kontrollera att den som utger sig för att vara någon, ha en viss ålder eller liknande, också uppfyller de villkor som gäller för det aktuella fallet.

Behovet av att verifiera att det inte förekommer oegentligheter är givetvis inte mindre vid röstmottagning än i andra situationer av det slag som nyss nämnts. I själva verket förhåller det sig tvärtom.

Regeringen konstaterade vidare att till skillnad från de sammanhang som nämnts ovan då identifiering krävs, kan det i samband med val aldrig ske någon efterföljande rättelse om en person har röstat i någon annans namn (prop. 2004/2005:163 s. 75). Denna omständighet underströk enligt regeringen verkligen behovet av ett väl fungerande kontrollsystem vid all röstmottagning och att det var viktigt att inte, såsom ”utredningen föreslagit, lägga i den enskilde röstmottagarens hand vid varje enskilt röstningstillfälle att ta ställning till om väljarens identitet ska säkerställas. Vad det istället bör handla om är *hur* detta skall ske” (prop. 2004/2005:163 s. 75).

I samband med 2009 års europaparlamentsval kom riksdagens valprovsningsnämnd att bland annat pröva om de då nya reglerna i vallagens 8 kap 6 § (se ovan) innebar ett grundlagsstridigt rösträttsvillkor. I det aktuella ärendet (VN 2009:14) hade en väljare nekats att rösta på grund av att väljaren inte var känd för röstmottagaren och personen kunde varken styrka sin identitet genom uppvisande av legitimation eller på annat sätt. Väljaren överklagade beslutet med hänvisning till sin rätt enligt grundlag att rösta. Vidare menade väljaren att grundlag går före vallagen och att där det finns en röstlängd ska det vara möjligt att rösta genom uppvisande av röstkort men utan företeende av identitetshandling. Valprovsningsnämnden som avsåg överklagandet anförde bland annat följande:

Valprovsningsnämnden konstaterar att det enligt vallagen inte föreligger något ovillkorligt krav att väljaren ska kunna förete legitimationshandling då denne utövar sin rösträtt. Däremot krävs det att väljaren, om han eller hon inte är känd av röstmottagaren, kan styrka sin identitet antingen genom att uppvisa legitimation eller på något annat sätt. I annat fall får röstmottagaren inte ta emot valkuvertet. Detta krav innebär inte, enligt nämndens mening, att det lagts till något ytterligare rösträttsvillkor utöver vad som följer av regeringsformen och vallagen. I stället handlar det om att vid röstningen kunna kontrollera att en person som är upptagen i röstlängden verkligen är den han eller hon utger sig för att vara. Kravet på identitetskontroll enligt 8 kap. 6 § vallagen kan mot den bakgrunden inte anses strida mot bestämmelserna i 3 kap. 2 § regeringsformen. Inte heller på annan grund är kravet att betrakta som grundlagsstridigt.

I Valmyndighetens rapport över valet 2006 (*Rapport 2007:1 Erfarenheter från valen den 17 september 2006*), då den nya regeln om identitetskontroll tillämpades, konstaterades att tillämpningen gått bra. En stor fördel med de nya bestämmelserna som lyftes fram, var att samma regler gäller för all typ av röstning. Från valnämnder och röstmottagare hade noterats att själva röstmottagningen fungerat väl, men att det tagit något längre tid än vanligt både i vallokaler och röstningslokaler. Några äldre personer hade ringt Valmyndigheten och uttryckt oro över att de saknade identitetskort, men de hade kunnat lugnas genom information om att någon annan kan gå i god för deras identitet.

4.4.3 Utbildningskrav för valförrättare och röstmottagare

Bakgrund och gällande ordning

Enligt kyrkoordningen är det stiftsstyrelsen som har det övergripande ansvaret för alla direkta val inom stiftet (38 kap. 2 § kyrkoordningen). Till sin hjälp har stiftsstyrelserna valnämnderna som ska biträda stiftet och i övrigt fullgöra de uppgifter som anges i

kyrkoordningen eller i bestämmelser utfärdade av kyrkostyrelsen (3 §). Valförrättare och röstmottagare utses av valnämnden (53 §). Det finns enligt nuvarande ordning inga specifika kvalifikationskrav för att utses till valförrättare eller röstmottagare. Det saknas även närmare bestämmelser om ansvar för utbildning av valfunktionärer och valnämnder. I stället anses detta följa direkt av valnämndens och stiftsstyrelsens respektive ansvar för de direkta valen.

Inför kyrkovalen ger både valkansliet, stiftsstyrelserna och valnämnderna utbildningar. Av de bakomliggande utvärderingarna till 2017 års slutrapport framgår att dessa utbildningar anses ha god kvalitet. Omfattningen på utbildningarna varierar dock mellan stiftet respektive valnämnderna. Av utvärderingarna framgår även att vissa valnämnder ansett det obehövt med utbildning till valförrättare och röstmottagare som tjänstgjort i en sådan roll i tidigare kyrkoval eller allmänna val.

Vallagens utbildningskrav på röstmottagare

I vallagen gjordes det så sent som år 2014 en förändring avseende utbildningskravet på de som kan utses till röstmottagare, då det infördes en bestämmelse om att endast den som har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget får förordnas (3 kap. 5 § vallagen). Tidigare stadgades endast att den som varit valbar till valnämnden fick utses till röstmottagare. Röstmottagare i vallagen motsvarar kyrkoordningens röstmottagare och valförrättare. Som skäl för de ändrade reglerna anfördes bland annat följande (prop. 2013/14:124 s. 14f.):

Genomförandet av allmänna val är ett i detalj reglerat och omfattande administrativt förfarande. Allmänna val sker vart fjärde år och val till Europaparlamentet vart femte år. Det regelverk som styr förfarandet förändras oftast i någon del mellan varje val. Redan dessa förutsättningar talar starkt för att utbildning behövs inför varje val för röstmottagare.

Därutöver framhöll regeringen att det framkommit behov av ytterligare utbildning mot bakgrund av ett antal fel som riksdagens valprövningsnämnd påpekat. Regeringen föreslog därför att det skulle bli obligatoriskt för röstmottagare att genomgå utbildning för att säkerställa relevant kompetens vid röstmottagningen. I remissbehandlingen lyftes synpunkter om att valnämnderna skulle få förordna röstmottagarna redan före genomgången utbildning för att underlätta planeringen av valets genomförande. Synpunkten avvisades dock av regeringen som menade att en sådan lösning skulle öppna upp för problem, som exempelvis att förordnanden skulle behöva återkallas för det fall en röstmottagare inte genomgått nödvändig utbildning. Övriga synpunkter som framfördes i remissbehandlingen var frågor om att utbildningens innehåll skulle preciseras samt behovet av kunskapskontroller. Regeringen såg dock inte något behov av att införa specifika krav på den utbildning som krävdes av röstmottagarna, utan konstaterade endast att det även fortsättningsvis var lämpligt att låta Valmyndigheten utveckla och tillhandahålla nödvändigt utbildningsmaterial i syfte att främja utvecklingen av en enhetlig praxis i valförfarandet, men att det sedan är valnämnderna som ansvarar för utbildningens specifika innehåll och utförande.

Enligt 3 kap. 3 § vallagen är länsstyrelsen regional valmyndighet med ansvar i länet för frågor om val. I samband med ovan nämnda lagändring år 2014 kompletterades nämnda bestämmelse med att länsstyrelsen även ansvarar för utbildning av valnämnderna. Valnämnderna bär i sin tur ansvar för utbildning av samtliga röstmottagare. I lagförarbetena framhölls att förnyad utbildning av valnämnderna behövs inför varje val, men att det inte fanns anledning att införa särskilda bestämmelser om utbildningens innehåll (prop. 2013/14:124 s. 16).

4.4.4 Valnämndens sammansättning, resursfrågor och kyrkoherdens rätt att närvara vid sammanträden

Antal ersättare i valnämnden

I 2017 års slutrapport konstateras bland annat brister i kyrkoordningens reglering avseende ersättarkvoten i valnämnden. Avsaknaden av en reglering har enligt valadministrationen orsakat många frågor. I något fall har kyrkofullmäktige beslutat om att ersättarkvoten ska sättas till noll, vilket enligt slutrapporten strider mot både syftet med en ersättningsreglering och den tidigare praxis som funnits om att ersättare måste fastställas till något antal. I slutrapporten konstateras att kyrkoordningen på denna punkt därför kan behöva förtydligas för att undvika framtida missuppfattningar och för att skapa ett regelverk som är ändamålsenligt och enkelt att tillämpa för alla nivåer inom kyrkan. I valhandboken för 2017 års val rekommenderades att ersättarkvoten borde uppgå till hälften av antalet ledamöter.

Ledamöter och ersättare i valnämnden väljs av kyrkofullmäktige för en period om fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter valåret, och till det antal som fullmäktige bestämmer. Antalet ledamöter får dock inte vara färre än tre (38 kap. 4 § första stycket kyrkoordningen). Hur många ersättare som ska finnas är inte reglerat i kyrkoordningen och berördes inte heller i de förarbeten som låg till grund för stadgandet om att antalet ledamöter i en valnämnd ska uppgå till minst tre. Som nämnts ovan är dock rekommendationen att ersättarkvoten bör uppgå till hälften av antalet ledamöter. Jämförelse kan göras med kyrkoråd respektive församlingsråd där det uttryckligen anges i kyrkoordningen att antalet ersättare ska vara minst hälften av antalet valda ledamöter (se 4 kap. 5 § andra stycket respektive 22 § andra stycket).

Valnämndens resurser

Några valnämnder har i den enkätundersökning som kyrkostyrelsen skickade ut efter 2017 års val beskrivit en problematik i att få erforderliga resurser tilldelade för att kunna fullgöra sina uppgifter. Genom 2012 års strukturbeslut kom alla bestämmelser om valnämnden att inordnas under kapitel 38 i kyrkoordningen. I samband med strukturbeslutet – som även innebar att fakultativa nämnder avskaffades – gjordes vissa materiella förändringar med koppling till valnämnden. Bland annat togs den bestämmelse i 38 kap. 5 § bort som stadgade att "[v]alnämnden ska ha tillgång till personal i den omfattning som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter" (första stycket) och vidare att "[k]ostnaden för valnämndens verksamhet ska bestridas av församlingen eller samfälligheten" (andra stycket). Beslutet motiverades av kyrkostyrelsen enligt följande (KsSkr 2012:5 s. 149 f.):

Det är självklart att kyrkofullmäktige i sitt budgetbeslut särskilt inför ett valår måste anvisa medel för valnämndens verksamhet och att kyrkoherden med ett övergripande ledningsansvar måste fördela arbetet på ett sånt sätt att valnämnden har nödvändiga personella resurser.

Vad gäller personella resurser för valnämnder anges i valhandboken fortsatt det som uttryckligen gällde enligt kyrkoordningen, nämligen att "valnämnden ska ha tillgång till personal i den omfattning som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter" och att det är församlingen eller, om församlingen ingår i ett pastorat, pastoratet som ska stå kostnaderna (Valhandboken s. 11).

Kyrkoherdens närvarorätt i valnämnden

En annan fråga som lyfts i slutrapporten är att kyrkoherdens roll i kyrkovalet kan behöva förtydligas ytterligare, trots att bestämmelserna om samråd skärptes inför 2017

års kyrkoval (Slutrapporten s. 28). Några specifika synpunkter som lyftes i valnämndernas utvärdering var bland annat att rollfördelningen mellan kyrkoherden, kyrkorådet och valnämnden var oklar, samt att kyrkovalet inte ansetts angeläget att prioritera. Någon valnämnd har även lyft att det varit svårt att få kontakt med kyrkoherden i det inledande planeringsarbetet.

Av kyrkoordningen följer att kyrkoherden leder all verksamhet i församlingar och pastorat (2 kap. 9 § kyrkoordningen), vilket inkluderar församlingens eller pastoratets arbete med valens genomförande. I varje församling som inte ingår i ett pastorat, samt i varje pastorat, ska det finnas en valnämnd som är det verkställande organet under kyrkofullmäktige med ansvar för valets genomförande. Valnämnderna har i uppdrag att biträda stiftsstyrelsen och i övrigt fullgöra de uppgifter som anges i kyrkoordningen eller i bestämmelser utfärdade av kyrkostyrelsen (38 kap. 3 §). Kyrkoherden har enligt nuvarande reglering ingen rätt att närvara vid valnämndens sammanträden. Däremot ska valnämnden *samråda* med kyrkoherden inför beslut om röstmottagningsställen (se 38 kap. 51 b §), vilket bland annat kan handla om anordnande, placering och öppethållande av val- och röstningslokaler. Senast i samband med att denna bestämmelse gavs sin nuvarande lydelse framhölls i förarbetena att ett krav på samråd i princip torde följa redan av att kyrkoherden leder all verksamhet i församlingar och pastorat, och att det med anledning av detta kan finnas anledning för valnämnden att samråda med kyrkoherden även i andra frågor som påverkar en församlings eller pastorats verksamhet.

Kyrkoherden ansvarar vidare för att registreringar i kyrkobokföringen är korrekta avseende tillhöriga som är, eller ska vara, kyrkobokförda inom församlingen eller pastoratet (29 och 35 kap.). Kyrkoherden kan med anledning av detta behöva vidta åtgärder för att korrigera registreringar i kyrkobokföringen, vilket kan vara en förutsättning för att beslut om rättelse av röstlängden ska kunna fattas av kyrkostyrelsen med kort varsel. Så kan exempelvis vara fallet när en väljare felaktigt inte finns upptagen i röstlängden på grund av ett fel i kyrkobokföringen och det felet hänför sig till förhållanden senast 30 dagar före valdagen (38 kap. 41 §).

När det gäller kyrkoherdens ”roll” och rätt att närvara i övriga delar av verksamheten i en församling eller pastorat gäller följande. Kyrkoherden är ledamot i kyrkorådet (4 kap. 6 §) och i församlingsråd, när sådana finns (2 kap. 8 § andra stycket och 4 kap. 24 §). Därtill har kyrkoherden rätt att delta i överläggningarna, men inte i besluten, vid kyrkofullmäktiges sammanträden, samt rätt att få sin mening antecknad i protokollet (*särskild mening*), (3 kap. 20 § första stycket). Motsvarande rätt för kyrkoherden att närvara och få sin mening antecknad i protokollet gäller även för sammanträden med ett organ till vilket kyrkorådet har delegerat beslutanderätt eller gett i uppdrag att bereda kyrkorådets ärenden (4 kap. 7 §). Denna rätt gäller dock som ovan nämnts inte valnämnden.

4.4.5 Övriga frågor

Endast anmälda kandidater för registrerade nomineringsgrupper är valbara vid direkta val. En sådan kandidat ska, för att anmälan inte ska bortses ifrån när grupp- och kandidatförteckningen fastställs, skriftligen ha förklarat att den gett nomineringsgruppen tillstånd att anmäla vederbörande (38 kap. 28 och 28 a §§ kyrkoordningen). Förklaringen ska skickas med kandidatanmälan och senast ha inkommit till stiftsstyrelsen den dag som en anmälan av kandidaten senast ska ha inkommit enligt 29 och 30 §§ i samma kapitel; det vill säga den 15 april, eller vid förlängd handläggningstid, den 15 maj, (38 kap. 28 § tredje stycket). Kyrkostyrelsen har genom bemyndigande rätt

att utfärda närmare bestämmelser om registrering och anmälan av kandidater (38 kap. 89 § första stycket).

I 38 kap. 22 § står det i första stycket felaktigt ”nominativ och genitivform” medan det i andra stycket korrekt står ”nominativ- och genitivform”. Det behövs därför en korrigerings i första stycket, där ett bindestreck tillförs efter ordet ”nominativ”.

I 38 kap. 27 § regleras att det är möjligt att ansöka om att ändra en registrerad gruppbezeichnung. Vid tillämpning av bestämmelsen gäller samma formella och materiella bestämmelser som tillämpas vid nyregistrering av en gruppbezeichnung, med undantag från bestämmelserna om ett visst dokumenterat stöd och kravet på att anmäla ett ombud i samband med ansökan. Detta följer av hänvisningen till 22–27 §§. Av bestämmelsen framgår däremot inte om ansökan behöver göras skriftligen.

I 38 kap. 48 § anges i sjätte stycket att väljare som brevröstar eller röstar i en röstningslokal ska rösta samtidigt i alla de val som de vill delta i. I samband med 2015 års ändringar i kapitel 38 gavs bestämmelsen en något annorlunda ordalydelse än vad den dessförinnan hade, men utan någon avsikt om ändrad innebörd i sak (KsSkr 2015:3 s. 62). I stället för att anknyta till en tidpunkt före valdagen, knöts bestämmelsen till på vilket sätt rösten lämnas: genom brevröstning eller i en röstningslokal. I skrivelsen konstateras att regeln innebär att en väljare inte kan förtidsrösta på olika sätt i olika val och att detta är en följd av att väljare som brevröstar eller röstar i en röstningslokal, alltid lämnar ifrån sig sitt röstkort. Vidare framhölls att detta i praktiken motsvarade vad som hittills redan gällt för de väljare som röstat på ett särskilt röstmottagningsställe på valdagen. Eftersom bestämmelsen, som inte träffar röstning i vallokal, enligt motiven tar sikte på förtidsröstning torde inte heller brevröstning genom bud i vallokal omfattas av begränsningen. Detta framgår dock inte klart av gällande ordalydelse vid en motsatsvis tolkning av sjätte stycket.

I 38 kap. 52 § anges i första stycket att det i en vallokal ska finnas blanka valsedlar för vart och ett av valen. I andra stycket anges att sådana valsedlar också ska finnas i röstningslokaler. I tredje stycket anges återigen att det i röstningslokaler ska finnas blanka valsedlar för vart och ett av valen.

4.5 Överväganden och förslag

KsSkr 2019:4

4.5.1 Öppethållande av röstningslokaler på valdagen

Kyrkostyrelsens förslag: Öppettiderna för den obligatoriska röstningslokalen i varje valnämnds ansvarsområde ska på valdagen motsvara de öppettider som gäller för en vallokal. Från denna minimireglering ska undantag inte kunna medges. Mot bakgrund av den föreslagna förändringen ska regleringen om att en röstningslokal ska stänga före klockan 20.00 tas bort.

För att stiftsstyrelsen ska kunna besluta om undantag från kravet på minimiöppethållande av röstningslokaler före valdagen ska det krävas särskilda skäl. Samma krav ska gälla för att stiftsstyrelsen ska kunna medge undantag för andra röstningslokaler än den obligatoriska på valdagen.

Ändrad paragraf: 38 kap. 51 a § kyrkoordningen.

Promemorians förslag överensstämmer med kyrkostyrelsens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har i huvudsak tillstyrkt promemorians förslag i denna del.

Stockholms stift har anfört att eftersom det är möjligt att i röstningslokalen dela upp fönsterkuverten utefter vart de senare ska skickas, torde det inte vara något problem att en röstningslokal har öppet till klockan 20.00. De valsedlar som ska hanteras inom det egna valområdet kan utsorteras löpande och överlämnas till rätt vallokal inom stipulerad tid, det vill säga före klockan 20.00. De valsedlar som ska hanteras inom valnämndens eget ansvarsområde, men som inte hinner lämnas inom den angivna tiden, får i stället överlämnas till stiftsstyrelsen i det egna stiftet i samband med att övriga valhandlingar levereras. Vidare har anförts att då antalet ansökningar om begränsningar i öppettiderna för röstningslokaler är få och till sin omfattning väldigt begränsade i Stockholms stift, torde den föreslagna förändringen om särskilda skäl för att besluta om undantag från de reglerade minimiöppettiderna inte medföra några problem. Till detta kommer också att stiftsstyrelsen redan idag är restriktiv med att medge undantag.

Västerås stift har framhållit att en förändring om röstningslokalens öppettider under valdagen fram till klockan 20.00 borde underlätta valförrättarnas arbete mot bakgrund av att många väljare vid föregående val verkar ha befunnit sig i en röstningslokal i stället för i den vallokal de i första hand skulle använda sig av.

Valprovsnämnden har framhållit att bestämmelserna sannolikt kommer att medföra att personer som önskar rösta i större utsträckning kommer att kunna hitta en vallokal eller röstningslokal där de kan rösta.

Flertalet remissinstanser som *Karlstads pastorat*, *Uppsala pastorat*, *Visby domkyrkoförsamling* och *Västerås pastorat* har tillstyrkt nämnda förändringar men påpekat att det är nödvändigt att tydliggöra skillnaden mellan de olika röstmottagningsställena. Förslag har inkommit om att namnet röstningslokal bör bytas ut mot exempelvis förtidsröstningslokal (*Västerås pastorat*), särskild röstningslokal (*Karlstads pastorat*) eller distansröstningslokal (*Uppsala pastorat*).

Lunds pastorat har understrukit att en konsekvens av att röstningslokaler ska ha öppet längre är att avgivna röster efter klockan 18, hänförliga till valkretsen, inte når vallokalen utan måste sändas till stiftsstyrelsen. Om dessa röster är få kan valhemligheten äventyras och mot bakgrund av detta bör övervägas om alla avgivna röster i röstningslokalen i stället ska sändas till stiftsstyrelsen. Vidare påpekas att detta skulle ge ett mindre säkert preliminärt valresultat, men minska risken för att en enstaka röst

kan knytas till en i röstlängden avmarkerad väljare; en risk som torde vara störst i små valkretsar.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

Inledande överväganden

Det kan inledningsvis konstateras att den nya ordningen med förtidsröstning till och med valdagen och den nya vallagsanpassade terminologin med vallokal och röstningslokal huvudsakligen har uppfattats som positiv av både väljare och valnämnder. Det har dock funnits många väljare som sammanblandat vallokal och röstningslokal och därmed gått miste om sin möjlighet att rösta. Flera remissinstanser har påpekat att terminologin fortsatt leder till förvirring och att man därför bör överväga att införa en annan terminologi för de olika röstmottagningsställena. Kyrkostyrelsen har förståelse för att ett byte av begrepp inledningsvis kan medföra en viss begreppsförvirring, vilket är något som lyftes redan då beslutet togs om att kyrkoordningens terminologi skulle överensstämma med den som gäller enligt vallagen (se KsSkr 2015:3 s. 53). I likhet med vad som anfördes i 2015 års skrivelse framstår det dock inte som ändamålsenligt att utan goda grunder nyttja en annan terminologi beträffande de kyrkliga valen. Det kan därtill tilläggas att Valprövningsnämnden inte framhållit att det skulle behövas en ändring av terminologin. Kyrkostyrelsens uppfattning är vidare att det inte är terminologin i sig som är huvudorsaken till de problem som uppstod vid föregående val, utan att grundorsaken i stället var att röstningslokalerna inte hade öppet lika länge på valdagen som vallokalerna. Det är med anledning av den kritik som framförts som det nu föreslås att öppettiderna för den obligatoriska röstningslokalen ska motsvara öppettiderna för en vallokal, vilket utvecklas vidare i avsnittet nedan. På så sätt tillförsäkras att de väljare som inte har möjlighet att rösta i sin egen vallokal i stället kan rösta i valfri röstningslokal under hela valdagen. Det är dock fortsatt viktigt att arbeta för att klargöra skillnaderna mellan vallokal och röstningslokal gentemot väljarna, vilket exempelvis kan ske genom tydlig information i samband med att röstkortet skickas ut. Den formella benämning som används i kyrkoordningen på röstmottagningsställena är inte heller nödvändigtvis den terminologi som måste kommuniceras utåt sett till väljarna.

Öppethållande av röstningslokaler på valdagen

Den främsta avsikten med de förändringar som gjordes i kyrkoordningen inför föregående kyrkovalet var för att ge väljarna, det vill säga de röstberättigade medlemmarna i kyrkan, möjlighet att delta i kyrkovalet i högre utsträckning. För den väljare som inte befann sig i närheten av sin vallokal under perioden torsdag till och med valdagen i valveckan gavs också en sådan möjlighet. Den kritik som har riktats mot de nya reglerna har framför allt hänfört sig till frågan om information om var det funnits möjlighet att rösta på valdagen och när. Det kan samtidigt konstateras att samma problem med otydlighet för väljarna inte har uppstått vid tillämpning av de regler som finns i vallagen, trots att röstning i allmänna val på valdagen genomförs i både val- och röstningslokal enligt samma grundprinciper. Trots att grundprinciperna för röstmottagning på valdagen är desamma avviker kyrkoordningens regler om öppethållande av röstningslokaler på valdagen på ett väsentligt sätt från de krav som gäller enligt vallagen. De beskrivna problemen är således möjligen inte enbart en fråga om information kring öppettider för röstningslokaler på valdagen.

Enligt vallagen gäller att minst en röstningslokal i varje kommun ska ha samma öppettider som gäller enligt grundregleringen för en vallokal. Dessa regler tillförsäkrar väljare som inte kan ta sig till sin vallokal att det finns en öppen röstningslokal att

rösta i under den tid som röstmottagning i vallokal pågår. För den väljare som kommer till ”fel” vallokal nära dess stängning kan det naturligtvis, trots en sådan reglering, finnas svårigheter att hinna till en öppen röstningslokal.

När kyrkoordningens bestämmelser om direkta val ursprungligen infördes uttalade Andra kyrkolagsutskottet (2KL 1999:1 s. 76) att ”[a]llt för genomgripande förändringar av själva röstningsförfarandet bör undvikas. I stället bör en anpassning till förhållanden som väljarna är förtrogna med genom deltagande i allmänna val eftersträvas där så är möjligt. En sådan anpassning är för övrigt [...] också ägnat att minska behovet av mera kostsamma informationsinsatser och underlätta den regionala rådgivningsverksamheten, eftersom denna då kan falla tillbaka på erfarenheter från andra val.” Det kan konstateras att kyrkoordningens reglering av öppettider för röstningslokaler inte är förenlig med dessa uttalanden och de uttalanden som kyrkomötet år 2013 gjorde om att kyrkoordningens bestämmelser ska vara ändamålsenliga och enkla att tillämpa (Kr 2013:3).

Genom att införa ett krav i kyrkoordningen om att minst en röstningslokal inom varje valnämnds område ska hålla öppet under den tid en vallokal ska vara öppen, anpassas kyrkoordningen till vad som gäller vid allmänna val. Detta förslag ökar naturligtvis belastningen för valnämnderna på valdagen, men utgångspunkten för kyrkoordningens minimireglering av öppethållande bör utgå från väljarnas möjligheter att delta i kyrkovalet. Förslaget medför därtill att det inte behövs särskilda – tillika kostsamma – informationsinsatser som syftar till att informera väljarna om ett förhållande som på ett väsentligt sätt avviker från vad väljarna är vana vid i samband med allmänna val. Mot bakgrund av ovanstående föreslår kyrkostyrelsen därför att minst en röstningslokal i valnämndens ansvarsområde ska hållas öppen under samma tid som gäller som grundläggande minimikrav för vallokaler. Detta betyder att en sådan obligatorisk röstningslokal på valdagen alltid ska hållas öppen för röstning mellan klockan 18.00 och 20.00 och därutöver minst fyra timmar mellan klockan 9.00 och 18.00. Från detta krav bör inte heller kunna medges några inskränkningar eller undantag. Detta betyder att det inte är möjligt för stiftsstyrelsen att medge undantag för öppethållande av den obligatoriska röstningslokalen minst fyra timmar mellan klockan 9.00 och 18.00, vilket kan medges för vallokaler i enlighet med 38 kap 51 § tredje stycket kyrkoordningen.

Konsekvensändringar

Förslaget ovan innebär att bestämmelsen i 38 kap. 51 a § fjärde stycket kyrkoordningen måste upphävas. Bestämmelsen anger att röstmottagningen i en röstningslokal under valdagen ska avslutas i sådan tid att valsedlar som ska ingå i den preliminära sammanräkningen i ett valdistrikt inom den egna valnämndens ansvarsområde kan lämnas i rätt vallokal före klockan 20.00.

Syftet med nämnda bestämmelse är att så många valsedlar som möjligt ska ingå i den preliminära sammanräkningen av valresultatet som genomförs i vallokalen direkt efter att röstningen där har avslutats. Bland annat *Härnösands stift* och *Skara stift* har anfört att det är viktigt att tillse att så många valsedlar som möjligt transporteras till rätt vallokal för att kunna ingå i den preliminära röstsammanräkningen. *Göteborgs stift* har påpekat att det är positivt att öppettiderna utökas, men att det troligen i praktiken kommer att medföra att fler förtidsröster jämfört med tidigare kommer att behöva överlämnas till stiftsstyrelsen, vilket i sig kommer orsaka en ökad arbetsbelastning för stiftet. *Lunds pastorat* har påpekat att valhemligheten kan äventyras om de röster som lämnats efter klockan 18 i en röstningslokal är få. Vidare framhålls att ”månaderna bör därför alla röster avgivna i röstningslokalen på valdagen sändas till

stiftsstyrelsen. Detta ger ett mindre säkert preliminärt valresultat men minskar risken för att en enstaka röst kan knytas till en i röstlängden avmarkerad väljare. Risken torde vara störst i små valkretsar.”

Kyrkostyrelsen anser att det är viktigt att så många valsedlar som möjligt lämnas från röstningslokaler till rätt vallokal i sådan tid att rösterna kan ingå i den preliminära sammanräkningen. Det kan därför finnas skäl att närmare reglera en tidpunkt som kan underlätta att så sker. Regler om detta är emellertid av sådan detaljerad karaktär att de inte bör införas i kyrkoordningen. I stället bör det i kyrkostyrelsens närmare bestämmelser införas en reglering som anger att valsedlar som finns i en röstningslokal senast vid en viss tidpunkt – förslagsvis klockan 18 på valdagen – som huvudregel ska transporteras till vallokalen i det valdistrikt i vilket de ska ingå i den preliminära sammanräkningen. Reglerna bör dock inte hindra att förtidsröster som mottagits efter denna tidpunkt också kan transporteras till vallokalen före den stänger, för det fall detta skulle vara möjligt. Övriga röster överlämnas till stiftsstyrelsen för att omhändertas vid den slutliga sammanräkningen. Precis som Lunds pastorat påpekat finns det en risk för att valhemligheten kan äventyras om antalet förtidsröster som överlämnas till stiftsstyrelsen är få till antalet. Det är således viktigt att bestämmelserna utformas på ett sådant sätt som gör det möjligt för valnämnderna att själva göra en bedömning av vilka röster som ska transporteras till rätt vallokal utifrån vikten av att så många röster som möjligt ska ingå i den preliminära sammanräkningen, samtidigt som risken måste minimeras för att valhemligheten röjs. Det bör således överlämnas till kyrkostyrelsen att fortsatt överväga den närmare regleringen av förfarandet med överlämning av valsedlar från röstningslokaler till vallokaler respektive stiftsstyrelsen i anslutning till de bestämmelser som redan finns om denna hantering (se 45 § SvKB 2015:15). Bestämmelserna kommer sedan att följas upp och utvärderas efter nästa kyrkoval år 2021.

Inskränkning av kyrkoordningens minimiöppettider

Nära sammanhängande med minimiöppettider för röstningslokaler är frågan om vilka avsteg från dessa minimitider som det ska vara möjligt att göra, dels i perioden före valdagen, dels på valdagen för andra än den obligatoriska röstningslokalen inom varje valnämnds ansvarsområde. Genom möjlighet till olika lokala skillnader i öppethållande skapas i praktiken olika förutsättningar för väljarna att nyttja sin möjlighet att rösta. Från såväl valnämnder som väljare har frågan om öppettiderna för förtidsröstningen lyfts som en viktig fråga att se över.

Enligt kyrkoordningen ska en röstningslokal alltid hållas öppen minst två sammanhängande timmar. Kyrkoordningen medger dock i dess nuvarande lydelse, till skillnad från vallagen, att stiftsstyrelsen kan tillåta att även den obligatoriska röstningslokalen inte behöver hålla öppet någon eller alla dagar, inklusive valdagen. Nuvarande lydelse medger även undantag från antalet timmar som en lokal måste vara öppen. Det gäller även om det bara finns en anordnad röstningslokal inom valnämndens område.

Genom det förslag som har redovisats ovan angående minimiöppettider på valdagen för den obligatoriska röstningslokalen, kommer det inte längre vara möjligt att medge några undantag. Övriga röstningslokaler som har anordnats före och på valdagen omfattas dock inte av denna begränsning.

Frågan är om det finns anledning att ytterligare begränsa möjligheterna att medge undantag från kyrkoordningens krav på minimiöppethållande för röstningslokaler. Kyrkomötet beslutade år 2003 att öka möjligheterna för stiftsstyrelserna att inskränka kravet på öppethållande genom att ta bort dels kravet på ”särskilda skäl, dels lydelsen om att endast ”viss inskränkning” fick medges. Den senare av förändringarna innebar

att det blev möjligt att medge undantag även från antalet dagar som en expedition för förtidsröstning skulle hållas öppen. Det anfördes att avsikten med den nya friare regleringen var att bättre kunna anpassa öppettiderna utifrån en bedömning av de lokala förutsättningarna mellan olika pastorat (se KsSkr 2003:7 s. 47). Däremot avvisade kyrkomötet förslaget om att det endast skulle finnas en expedition för förtidsröstning inom varje valnämnds ansvarsområde. Det ansågs ”sett från väljarnas synpunkt inte rimligt” med hänsyn till de olika förhållanden som finns mellan exempelvis en liten församling i en storstad och ett stort pastorat. Enligt då gällande regler fanns en sådan expedition i varje pastorat (i lydelsen före den 1 januari år 2014).

När strukturbeslutet sedan trädde i kraft, den 1 januari år 2013 avseende 38 kap., kom kravet på antal expeditioner att endast avse en obligatorisk expedition per valnämnds ansvarsområde. Ändringen motiverades inte närmare i förarbetena till strukturbeslutet (KsSkr 2012:5) trots att förändringen medförde en väsentlig minskning av antalet expeditioner för förtidsröstning. Att antalet obligatoriska lokaler för förtidsröstning minskat var inte heller något som nämndes i samband med att kyrkomötet år 2015 beslutade att införa terminologin röstningslokal. Det finns dock inte några indikationer på att detta i praktiken har inneburit att väljarna har fått sämre möjligheter att rösta eller att möjligheten att fatta beslut om inskränkningar nyttjats på ett olämpligt sätt. Trots detta kan det, mot bakgrund av att förhållandena har ändrats sedan kyrkomötet senast behandlade frågan om möjligheterna att medge undantag från minimiöppettiderna, finnas anledning att överväga om den nuvarande regleringen är ändamålsenlig. Utgångspunkten för bedömningen ska, som nämnts i tidigare förarbeten, vara väljarnas möjligheter att förtidsrösta. Kyrkoordningens krav på minimiöppethållande har från när kyrkoordningen kom till, successivt minskat. Det krav som i dag uppställs är i jämförelse med tidigare reglering relativt lågt. I takt med att en successiv minskning av öppettiderna har skett, bör också möjligheten att besluta om undantag ha minskat. För att tillförsäkra att väljarna ges goda faktiskt möjligheter att rösta, bör det därför krävas att något särskilt skäl föreligger för att ett sådant beslut ska kunna fattas av stiftsstyrelsen.

Av uttalandena från förarbetena till 2003 och 2007 års kyrkoordningsändringar framgår att det alltså i praktiken har förutsatts att det förelegat något särskilt skäl för att ett undantag ska kunna medges. Detta förefaller också vara så som bestämmelsen tillämpats i praktiken, vilket framhållits av bland annat *Stockholms stift*. Bestämmelsen ger dock till sin ordalydelse inte uttryck för nämnda förhållande, vilket är en mindre lämplig ordning. Det bör därför uttryckligen anges att det krävs särskilda skäl för att säkerställa att fokus för de bedömningar som ska göras i dessa ärenden är väljarnas möjligheter att rösta. En förutsättning för att bevilja ett undantag bör således alltid vara att stiftsstyrelsen i sin prövning har bedömt att väljarna, trots en inskränkning, ändå får tillräckligt goda möjligheter att rösta under perioden före valdagen.

Ett exempel på särskilda skäl som gäller kravet på antalet timmar som varje röstningslokal måste hållas öppen kan vara att det är fråga om en röstningslokal av tillfällig natur. Det kan exempelvis avse en ambulerande lokal såsom en buss som har anordnats på ett torg eller någon liknande plats. Vilka omständigheter i övrigt som konkret kan innebära att särskilda skäl föreligger, bör alltså vara en fråga för stiftsstyrelsen att avgöra utifrån de lokala förutsättningarna och efter samråd med berörd valnämnd.

4.5.2 Identitetskontroll vid röstning

Kyrkostyrelsens förslag: Ett skärpt och enhetligt identitetskrav ska införas vid röstning. Det innebär att alla väljare som inte är kända för valförrättarna eller röstmottagarna ska legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet för att få rösta. Identitetskontrollen ska dokumenteras.

Motsvarande krav på identitetskontroll ska även gälla för den som brevröstar genom bud samt för den som agerar som bud.

Ändrade paragrafer: 38 kap. 47 och 56 §§ kyrkoordningen.

Promemorians förslag överensstämmer med kyrkostyrelsens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har i huvudsak tillstyrkt kyrkostyrelsens förslag i denna del.

Stockholms stift har framhållit att det är mycket angeläget att denna förändring genomförs, dels därför att valförrättare och röstmottagare upplevt de rådande förhållandena kring identitetskontroller som mycket otillfredsställande, dels för att den demokratiska legitimiteten för valsystemet i denna del har ifrågasatts. Mot bakgrund av att väljare som kan tänkas sakna identitetshandlingar, såsom exempelvis vissa äldre och yngre personer, kan få hjälp av någon annan person att gå i god för att man är den man utger sig för att vara, torde den föreslagna förändringen inte medföra några större problem. De olägenheter som kan tänkas uppstå, främst för ovan nämnda grupper av väljare, är sammantaget av underordnad betydelse sett till intresset att upprätthålla och förstärka den demokratiska legitimiteten för valsystemet.

Uppsala stift har anfört att en tydligare reglering av kraven på säkerhet när det gäller den röstandes identitet är väl motiverad utifrån den röstandes eget perspektiv, så att dennes rösträtt skyddas från misstag eller andras missbruk. Det förenklar också för valfunktionärerna att det inte är en skönmässig bedömning från deras sida som avgör om identifiering ska begäras.

Karlstads stift har framhållit att systemet med skilda regler mellan olika sätt att rösta i de kyrkliga valen gentemot de allmänna valen har skapat misstroende mot demokratin i kyrkan och att det därför är bra att man i kyrkoordningen inför samma regler för identitetskontroll som gäller enligt vallagen. Förslaget stärker även säkerheten i valförrättningen.

Göteborgs stift har framhållit att förslaget är bra och ökar förutsebarheten för den enskilde väljaren. Sett ur ett likabehandlingsperspektiv blir det vidare en enklare hantering för den enskilda röstmottagaren eller valförrättaren och utrymmet för godtycke undanröjs.

Visby domkyrkoförsamling har anfört att det i samband med kyrkovalet år 2017 var många som begärde dubblettröstkort, då de hunnit slänga originalen i soporna innan det att de insåg vikten av att gå och rösta. Därmed ökade också risken för falskt utnyttjande av originalröstkortet. Som en konsekvens av inte minst detta är det fullt rimligt att man tydligare identifierar krav på legitimationskontroll. Därtill är samstämmighet med vallagen positiv.

Skara stift har påpekat att det kan finnas andra röstberättigade grupper än unga och äldre som kan ha problem att legitimera sig, såsom invandrare, asylsökande, flyktingar och nyanlända. Vidare framhålls att det mycket väl kan vara så att de olägenheter som kan uppstå för dessa tillhöriga vid legitimering inte väger tyngre än intresset för den demokratiska legitimiteten i stort, men att frågan ändå bör lyftas.

Eskilstuna pastorat har anfört att det bör övervägas att stärka identitetskravet ytterligare genom att kräva att samtliga personer som röstar legitimerar sig, och att man således inte ska kunna styrka sin identitet på annat sätt.

Karlstads pastorat och *Nyköpings församling* är några av de remissinstanser som framhållit att det är viktigt att kyrkostyrelsen klargör på vilket sätt identitetskontrollen ska dokumenteras.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

I samband med genomförandet av 2017 års val uppmärksammades ett antal fall där personer i kontakt med valadministrationen lämnat konkreta vittnesmål om såväl att personer röstat vid flera tillfällen genom att använda andras röstkort, som att personer röstat med varandras röstkort. Detta uppmärksammades inte minst i media. Väljare, valnämnder, röstmottagare och valförrättare har haft många frågor om varför kyrkans regelverk avviker från vad som gäller vid allmänna val. En bidragande orsak till att fler personer än tidigare förefaller ha uppmärksammat skillnaderna mellan valen kan hänga samman med det ökade valdeltagandet i kyrkovalet år 2017, som innebar att närmare 300 000 fler väljare valde att rösta, i jämförelse med föregående kyrkoval år 2013. Det har således i samband med 2017 års kyrkoval funnits fler väljare med större erfarenhet från allmänna val som kan antas ha haft frågor om varför kyrkans bestämmelser avviker från vad som gäller i allmänna val.

Förtroendet hos väljarna för valsystemet är av stor betydelse för legitimiteten i valförfarandet. Det är därför angeläget i den mån det är möjligt att identifiera och motverka moment i detta som kan bidra till att minska förtroendet för valsystemet i sig. I samband med att reglerna om identitetskontroll i kyrkoordningen skärptes år 2009 konstaterades att det inte fanns anledning att vidta lika ingripande åtgärder som de som hade genomförts med anledning av införandet av 2005 års vallag. Det uppstod härigenom en mer märkbar skillnad mellan kyrkoordningens krav på identitetskontroll och vallagens.

I de utvärderingar som genomfördes efter 2009 respektive 2013 års kyrkoval kunde inte konstateras att det lyfts fram någon förtroendeskadlig kritik mot valsyste- met mot bakgrund av kyrkoordningens regler. Det har inte heller framkommit några synpunkter från valnämnderna som särskilt lyfter problematiken, annat än ur ovan angivet perspektiv, varken i nämnda utvärderingar eller i den utvärdering som genomfördes efter 2017 års val. Det kan därför antas att de förfaranden som föranledde förändringen av vallagen inte konkret har varit lika framträdande inom kyrkans valsyste- m, även om det vid senaste kyrkovalet framkom vittnesmål om detta. Kyrkostyrelsen kan dock konstatera att de skäl som låg till grund för förändringen av vallagen – att motverka valfusk och att stärka förtroendet för valsystemet – är bärande ur ett legitimi- tetsperspektiv även för kyrkans valsyste- m.

Vid genomförandet av 2017 års kyrkoval kunde vidare konstateras att antalet dub- blettröstkort som genererades ökade i väsentlig mån. Även om den inomkyrkliga re- gleringen medför en något striktare hantering av röstkort än vad som gäller enligt val- lagen, kan också konstateras att fler röstkort haft dubletter av olika skäl. Detta kan vara ett uttryck för att röstkorten inte alltid hanteras som en identitets- eller värde- handling av väljarna. Trots att en väljare redan har röstat i en röstningslokal under eller före valdagen skulle det vara möjligt för en annan person att ta väljarens andra röstkort och under valdagen – i väljarens namn – rösta i väljarens vallokal. Om val- förrättarna inte har någon anledning att misstänka att det rör sig om en annan person, kommer väljarens egentliga röst att bortses ifrån och den felaktiga rösten räknas i stället. Vid röstning i en röstningslokal finns inte några uttryckliga regler som medger

att röstmottagarna får, eller kräver att de ska, kontrollera väljarens identitet. Detta oaktat om det finns en eventuell misstanke om att något inte står rätt till.

Enligt vallagens bestämmelser ska en väljare som inte är känd för röstmottagarna, legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet. Motsvarande gäller den som röstar via bud. Budet ska i sin tur även kunna styrka sin identitet inför röstmottagarna. Vid allmänna val antecknas vidare hur identitetskontrollen har genomförts och om någon väljare vägrats att rösta på grund av att vederbörande, eller ett bud, inte varit känd eller kunnat styrka sin identitet.

Mot bakgrund av de skillnader som föreligger mellan kyrkoordningen och vallagens bestämmelser om identitetskontroll, kan kyrkostyrelsen konstatera att det finns en högre risk för oegentliga förfaranden i samband med de kyrkliga valen i jämförelse med de allmänna valen. Skillnaden mellan systemen medför också att det finns en högre risk för kritik mot det kyrkliga valsystemetets legitimitet. Det kan även antas att avvikelserna mellan vallagen och kyrkoordningen föranleder behov av särskilda utbildnings- och informationsinsatser för dem som är välbekanta med genomförandet av allmänna val. Redan detta förhållande kan enligt kyrkostyrelsen anses stå i strid med de principiella uttalanden som Andra kyrkolagsutskottet gjorde i samband med att kyrkoordningens valreglering först kom till (2KL 1999:1 s. 76), och tala för att även kyrkoordningens krav om identitetskontroll bör skärpas. Det torde mot bakgrund av det som anförts ovan således krävas goda skäl som talar emot en skärpt identitetskontroll, för att en sådan anpassning till vallagen inte ska genomföras. Frågan är således om sådana skäl finns.

Om en skärpt identitetskontroll ska införas i kyrkoordningen och kyrkostyrelsens närmare bestämmelser bör den i sak vara identisk med vad som gäller enligt vallagen. Det innebär att en väljare som inte är känd för valförrättarna eller röstmottagarna behöver kunna styrka sin identitet för att få rösta. Utgångspunkten är att detta sker genom att väljaren visar en identitetshandling, vilket till exempel kan vara ett pass, ett körkort, en tjänstelegitimation eller någon annan likvärdig identitetshandling. Identitetshandlingen bör ha ett foto och ange väljarens namn och födelsedatum.

Ett skärpt regelverk för identitetskontroll skulle få konsekvenser både för väljarna och valadministrationen. Bland annat behöver valnämnderna utbilda valförrättare och röstmottagare i hur identitetskontrollen ska dokumenteras på korrekt sätt (angående förslag om skärpta utbildningskrav se avsnitt 4.5.3). Det finns också en risk för att en skärpt identitetskontroll kan medföra att röstningen tar något längre tid, vilket innebär att valnämnderna måste tillse att det finns tillräckligt många utbildade valförrättare och röstmottagare som tjänstgör i lokalerna för att röstningen ska kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt.

Vidare kan ett skärpt identitetskrav utgöra ett försvårande moment för att rösta för personer som saknar identitetshandlingar. De grupper av väljare som framför allt kan antas beröras av detta är röstberättigade barn i åldern 16–18 år och äldre personer. Den förstnämnda gruppen kan antas att de ännu inte hunnit skaffa sig en giltig identitetshandling, medan den senare gruppen kan utgöras av väljare som exempelvis inte förnyat pass eller körkort som gått ut. Det kan dock konstateras att de farhågor om brist på identitetshandlingar bland äldre, som lyftes i samband med att identitetskontrollen skärptes vid allmänna val, förefaller varit obefogade. Frågan har överhuvudtaget inte lyfts i de rapporter som Valmyndigheten har upprättat efter 2006 års val, vilket kan tyda på att även denna grupp väljare har identitetshandlingar i högre utsträckning nu än tidigare. Det kan även antas att röstberättigade barn – en kategori som inte finns i allmänna val – numera i relativt hög utsträckning kan antas ha någon form av identitetshandling.

Som *Skara stift* nämner kan det eventuellt finnas även andra grupper av väljare som saknar identitetshandlingar än de som särskilt har lyfts ovan. Ett exempel skulle kunna vara någon av de grupper som stiftet nämner, men det kan också finnas fler grupper av väljare som av olika skäl saknar identitetshandlingar. Kyrkostyrelsen vill därför understryka att förslaget inte innebär att det är nödvändigt för en väljare att styrka sin identitet genom uppvisande av en identitetshandling. Precis som vid allmänna val ska en väljare som inte är känd av valförrättaren, röstmottagaren eller i förekommande fall ett bud, kunna styrka sin identitet genom att en annan person med giltig identitetshandling går i god för väljaren. *Eskilstuna pastorat* har anfört att denna möjlighet inte bör finnas, utan att det bör vara obligatoriskt för en väljare att styrka sin identitet genom uppvisande av en identitetshandling. Precis som exempelvis *Stockholms stift* framhållit är det dock enligt kyrkostyrelsen viktigt att det finns en möjlighet för de väljare som eventuellt saknar identitetshandling att kunna styrka sin identitet på annat sätt. Det finns därtill inga bärande argument för att kyrkoordningens regelverk i detta avseende skulle avvika från vad som gäller enligt vallagen. De eventuella olägenheter som förslaget kan medföra för de grupper av väljare som saknar identitetshandlingar kan vid en sammantagen bedömning inte anses väga tyngre än intresset att upprätthålla den demokratiska legitimiteten för valsystemet i stort. Även om ett skärpt identitetskrav kan medföra besvär för vissa väljare bör dock i princip uteslutande alla tillhöriga som har rätt att rösta i de direkta valen – det vill säga personer över 16 år, folkbokförda i Sverige – kunna styrka sin identitet på något av de sätt som föreslås ska gälla.

Därtill kommer att en enhetlig reglering av identitetskontrollen på alla röstmottagningsställen kan innebära en förenkling vad gäller utbildnings- och informationsinsatser, mot bakgrund av att regelverket överensstämmer med vad som gäller vid röstning i allmänna val. Detta kan i sin tur även antas bidra till att minska belastningen på valförrättare och röstmottagare som inte behöver förklara för väljare varför regleringen i detta avseende skiljer sig åt mot vallagen. Därutöver har förslaget flera fördelar som underlättar för valförrättare och röstmottagare, vilket lyfts av flera av remissinstanserna. Enligt den nuvarande ordningen är det en fråga för den enskilde valförrättaren att avgöra huruvida en väljares identitet ska kontrolleras. Det kan skapa en osäkerhet såväl hos den enskilde valförrättaren som hos väljaren. Genom regler som gäller lika för alla väljare och som utformas på ett sätt som inte ger utrymme för godtycke eller misstankar om godtycke i samband med identitetskontrollen, undanröjs varje grund för osäkerhet avseende befogenheter och åligganden som en röstmottagare eller valförrättare har.

Sammanfattningsvis kan kyrkostyrelsen konstatera att det inte finns några bärande skäl som talar för att kyrkoordningen bör avvika från den reglering som finns i vallagen vad gäller kravet på att en väljare måste kunna styrka sin identitet för att få rösta. Mot bakgrund av detta bör relevanta bestämmelser i kyrkoordningen anpassas till att bli i sak identiska med vad som gäller enligt vallagen.

Utöver de anpassningar som behöver göras i kyrkoordningen behöver även ett antal konsekvensändringar göras i kyrkostyrelsens närmare bestämmelser, där de detaljerade bestämmelserna om röstmottagning finns. Av bestämmelserna behöver bland annat framgå att valförrättare och röstmottagare inte får ta emot röster från väljare som inte är kända för dem eller har styrkt sin identitet på något sätt. Motsvarande ska gälla för den som brevröstar genom bud, samt för bud. Som framhållits av flertalet remissinstanser är det även av vikt att det framgår hur identitetskontrollen ska dokumenteras, vilket är något som bör regleras i nämnda bestämmelser. Hur dessa bestäm-

melser närmare utformas måste dock bli en fråga för kyrkostyrelsen att fortsatt överväga i samband med att det görs en samlad översyn av kyrkostyrelsens närmare bestämmelser om direkta val.

4.5.3 Utbildningskrav för valförrättare och röstmottagare

Kyrkostyrelsens förslag: Det ska i kyrkoordningen anges att endast den som inför varje val har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget får utses till valförrättare och röstmottagare. Några bestämmelser om utbildningens närmare innehåll bör dock inte införas.

Det ska också införas en uttrycklig reglering om att det är stiftsstyrelsen som ansvarar för att utbilda valnämnderna.

Ändrade paragrafer: 38 kap. 2 och 53 §§ kyrkoordningen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med kyrkostyrelsens förslag. Förtydligande har gjorts avseende att det krävs utbildning inför varje val.

Remissinstanserna: En stor majoritet har tillstyrkt promemorians förslag i denna del.

Samtliga remissinstanser har tillstyrkt förslaget om en ändring i 38 kap 2 §, varav bland annat *Uppsala stift* har anfört att uppgiften att utbilda valnämnder länge varit en självklarhet, vilket gör att regeln i sig inte förändrar situationen för Uppsala stift. Samtidigt får det anses befogat att införa en reglering såsom föreslagits utifrån ambitionen att långsiktigt säkra en hög kvalitet i genomförandet av kyrkovalet i hela landet. Vidare framhålls att förslaget om ett skärpt utbildningskrav för valförrättare och röstmottagare är väl motiverat. Även om flertalet av de som utses har erfarenhet från både allmänna val och tidigare kyrkoval finns viktiga skillnader mellan valen. Därtill behöver även beaktas att bestämmelser och rutiner uppdateras inför varje val.

Med anledning av den förändring som föreslås i 2 § har *Skara stift* påpekat att även valnämndernas utbildningsansvar gentemot sina valförrättare och röstmottagare bör förtydligas.

Västerås stift har framhållit att det är bra att stiftsstyrelsens övergripande ansvar för alla direkta val även får en skrivning som omfattar ansvaret för utbildning av valnämnderna, så även att valförrättare och röstmottagare endast kan utses om de fått adekvat utbildning. Detta förslag kommer att underlätta för stiftsstyrelsernas valansvariga i de fall som det finns skäl att kunna ingripa preventivt gentemot misstänkta brister i hanteringen av de direkta valen lokalt.

Västerås pastorat har framhållit att vikten av utbildning för alla som är funktionärer i kyrkovalet inte nog kan betonas. Även *Luleå stift* har framhållit att de välkomnar det skärpta kravet som möjliggör bättre uppföljning av genomförd utbildning kopplat till funktionen som valförrättare och röstmottagare.

Karlstads stift, *Nyköpings församling*, *Stockholms stift* och *Strängnäs stift* har avstyrkt förslaget om skärpt utbildningskrav såsom förslaget nu är utformat, med hänvisning till de praktiska problem som de anser att förslaget skulle medföra. Nämnda remissinstanser har framhållit att valnämnden utser röstmottagare och valförrättare under våren men att utbildningen – av pedagogiska skäl – hålls först på hösten närmare inpå valet. Om tilltänkta personer till uppdragen först måste ha genomgått en utbildning – och därmed kan utses först närmare valet – finns en risk för att de personer som tilltänkts för uppdragen inte längre har möjlighet att ta sig an dessa. Detta kan i sin tur leda till att valnämnderna får brist på valförrättare och röstmottagare som uppfyller uppställda krav på duglighet och kompetens.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

De bestämmelser som tillämpas i samband med genomförande av direkta val enligt kyrkoordningens kapitel 38 och kyrkostyrelsens närmare bestämmelser är omfattande och till stora delar komplicerade. Reglerna tillämpas därutöver endast vart fjärde år, samtidigt som det är ett regelverk som ofta är föremål för förändring, bland annat utifrån de förutsättningar som ges till följd av ändringar av de regler som styr allmänna val och kyrkans egna strukturer och indelning. Motsvarande gäller de IT-system som stödjer valadministrationen. Den yttersta konsekvensen av att ett fel begås i samband med att ett val genomförs är att valet upphävs och måste göras om. Detta kan vara förknippat med stora kostnader. Det är också av yttersta betydelse för väljarnas – det vill säga medlemmarnas – förtroende för såväl valsystemet som kyrkan att de funktionärer som arbetar i kyrkovalet agerar sakligt och korrekt i samband genomförandet av valen. Redan dessa förutsättningar talar enligt kyrkostyrelsen starkt för att det bör vara obligatoriskt med utbildning för alla som ska tjänstgöra som valförrättare eller röstmottagare, för att säkerställa relevant kompetens vid röstmottagningen. Eftersom val endast genomförs vart fjärde år är det därtill motiverat att kräva utbildning inför varje nytt val.

I 2017 års slutrapport finns inget som tyder på att det skulle finnas brister avseende de utbildningar som redan idag ges från valkansliet, stiftsstyrelserna eller nämnderna. Det finns trots det skäl att eftersträva ett regelverk som tillförsäkrar att legitimiteten för valsystemet upprätthålls även på sikt, genom att bestämmelserna tydligt ger uttryck för vikten av att de som arbetar med röstmottagning är väl insatta i de bestämmelser som gäller för val. För att understryka betydelsen av detta bör stiftsstyrelsernas och valnämndernas utbildningsansvar uttryckligen framgå av kyrkoordningen. Enligt *Skara stift* bör även valnämndens utbildningsansvar förtydligas. Valnämndens ansvar för utbildning av valförrättare och röstmottagare följer dock redan av att valnämnden har det lokala ansvaret för kyrkovalets genomförande och det särskilda ansvaret att utse de personer som ska tjänstgöra inom valnämndens ansvarsområde (se 38 kap. 53 § kyrkoordningen). Därtill anser kyrkostyrelsen att valnämndens utbildningsansvar i vart fall indirekt framgår av att det uttryckligen anges att stiftsstyrelsen har ansvar för att utbilda valnämnderna som sådana, det vill säga inte för att utbilda valförrättare och röstmottagare.

Det är vidare enligt kyrkostyrelsen angeläget att det i kyrkoordningen förtydligas att de personer som utses till valförrättare och röstmottagare måste ha genomgått utbildning, för att säkerställa att de som tjänstgör vid valen har relevant kompetens, vilket i sig är viktigt för att upprätthålla valens legitimitet. Många av de som tjänstgör i kyrkovalet har även tjänstgjort vid allmänna val. Detta är mycket värdefullt för kyrkovalets genomförande och bidrar på ett positivt sätt till att upprätthålla en god kvalitet på röstmottagningen. Det finns dock skillnader mellan allmänna val och kyrkovalet som det är viktigt att alla röstmottagare och valförrättare får utbildning om. Ett sådant exempel är den grupp- och kandidatförteckning som ska finnas tillgänglig på alla röstmottagningsställen och som möjliggör för väljare att rösta på sin nomineringsgrupp och kandidat för den gruppen, även om väljaren befinner sig i en röstningslokal i någon annan del av landet eller i en vallokal där en nomineringsgrupps valsedlar till exempel har tagit slut.

Några remissinstanser har som ovan nämnts avstyrkt förslaget i dess nuvarande lydelse och i stället föreslagit att valnämnderna ska få förordna valförrättare och röstmottagare före genomgången utbildning för att valnämnderna ska kunna planera genomförande av valet på ett bra sätt. Kyrkostyrelsen anser dock att en sådan lösning riskerar att öppna upp för problem. Redan beslutade förordnanden kan exempelvis

behöva återkallas för det fall en förordnad röstmottagare inte genomgår en utbildning. För en sådan lösning skulle det behövas kompletterande bestämmelser. Enligt kyrkostyrelsens mening framstår risken som liten för att valnämnderna inte ska kunna planera genomförandet på ett bra sätt om förslaget genomförs. Det finns exempelvis inget som hindrar att valnämnderna redan på våren under valåret tillfrågar tilltänkta valförrättare och röstmottagare om de kan och vill tjänstgöra vid höstens val och på så sätt preliminärt ”bokar upp” nämnda personer. I samband med detta kan personerna även bokas in på utbildningstillfällen närmare hösten. Direkt efter att personerna har genomgått utbildning kan de sedan – av valnämnden direkt, eller på delegation – förordnas till valförrättare eller röstmottagare. Eftersom det är fritt för utsedda röstmottagare och valförrättare att avsäga sig sina uppdrag finns det ingen garanti för att ett formellt uppdrag tidigt under året, jämfört med ett uppdrag närmare valet, garanterar tillräcklig bemanning till själva valet. En ordning med krav på utbildning för att få förordnas för uppdraget som valförrättare eller röstmottagare stämmer även överens med vad som gäller enligt vallagen. Kyrkostyrelsen föreslår därför att det i kyrkoordningen intas en bestämmelse om att endast den som genomgått relevant utbildning får förordnas som valförrättare eller röstmottagare. Utbildningskravet ska gälla inför varje val, vilket kyrkostyrelsen anser ska förtydligas i bestämmelsen. De som redan tjänstgjort vid ett val kommer således behöva genomgå en ny utbildning om de tillfrågas om att tjänstgöra även vid nästkommande val.

Det bör dock enligt kyrkostyrelsen varken i kyrkoordningen eller i kyrkostyrelsens bestämmelser införas några närmare krav på hur utbildningen för valförrättare och röstmottagare ska utformas. Eftersom personer som ska tjänstgöra i de kyrkliga valen redan idag får en utbildning, finns inte anledning att anta att förändringen påverkar valnämnderna på något väsentligt sätt. Det förutsätter emellertid att valnämnderna tilldelas resurser från församlingen eller pastoratet för att kunna planera och genomföra sina utbildningsinsatser i god tid.

4.5.4 Valnämndens sammansättning, resursfrågor och kyrkoherdens rätt att närvara vid sammanträden

Kyrkostyrelsens förslag: Det ska uttryckligen framgå av kyrkoordningen att antalet ersättare i valnämnden ska utgöra minst hälften av antalet ledamöter.

Kyrkoherden ska ges rätt att närvara på valnämndens sammanträden.

En uttrycklig reglering ska återinföras i kyrkoordningen om att valnämnden ska ha tillgång till personal och övriga resurser i den omfattning som behövs för att nämnden ska kunna utföra sina uppgifter.

Ny paragraf: 38 kap. 4 a § kyrkoordningen.

Ändrade paragrafer: 38 kap. 4 och 5 §§ kyrkoordningen.

Promemorians förslag överensstämmer med kyrkostyrelsens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har i huvudsak tillstyrkt promemorians förslag i denna del.

Luleå stift, Stockholms stift och Uppsala stift är några av de remissinstanser som anfört att förslaget om att kyrkoherden ges rätt att närvara på valnämndens sammanträden är fullt rimligt och väl motiverat mot bakgrund av att kyrkoherden numera leder all verksamhet. Även *Västerås pastorat* har framhållit att de ”instämmer i det självklara” att kyrkoherden i sin roll får rätt att delta vid valnämndens sammanträden. *Stockholms stift* har framhållit att de inte uppfattat att det är några större problem med samrådet mellan valnämnd och kyrkoherde utan att det fungerar bra på de flesta håll.

Erfarenhetsmässigt finns dock skäl att ytterligare förtydliga roll och ansvar mellan valnämnd och kyrkoherde och att kyrkoherden ges reella förutsättningar att följa valnämndens arbete med att planera och genomföra kyrkovalet inom det egna ansvarsområdet. Vidare anförs att den föreslagna ändringen om valnämndens resurser är mycket vällovlig.

Västerås stift har framhållit att regelförändringarna om kyrkoherdens rätt att närvara i valnämnden och förtydligande om valnämndens resurser troligtvis kommer att underlätta och kvalitetssäkra de direkta valen i framför allt mindre enheter. Det kan i dessa enheter vara extra viktigt att kyrkoherden får en större inblick i arbetet med de direkta valen och även kan förstå vilka resurser som behöver avsättas för dess genomförande.

Uppsala pastorat har anfört att kyrkoherden bör ha *skyldighet* att närvara vid minst ett av valnämndens inledande möten. *Umeå pastorat* har dock påpekat att förslaget om kyrkoherdens närvarorätt bör avstyrkas mot bakgrund av att kyrkomötet redan tidigare avvisat ett sådant förslag.

Uppsala stift har vidare framhållit att den föreslagna ändringen om valnämndens resurser kan synas vara en reglering av en självklarhet. Det är dock viktigt att denna självklarhet består över tid och ett återinförande av bestämmelsen får därför anses vara väl motiverat. Det är dock viktigt att påpeka att ändringen inte medför att valnämnden får tillgång till egna personalresurser som är åtskilda från kyrkoherdens ledningsfunktion och därför borde bestämmelsen enligt stiftet ha en annan lydelse.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

Inledande utgångspunkter

De förslag som lämnas nedan bör beaktas utifrån en strävan att åstadkomma ett regelverk som är ändamålsenligt, tydligt och möjliggör att genomföra kyrkovalet på ett sätt som upprätthåller dess legitimitet. En del i den strävan är att aktivt arbeta för att förebygga eventuella oklarheter och öka effektiviteten i regelverket. Redan utifrån dessa inledande utgångspunkter finns det enligt kyrkostyrelsen anledning att förtydliga några förhållanden som rör församlingens eller pastoratets verkställande organ och kyrkoherden, i frågor som avser utförandet av enhetens uppgifter vid kyrkoval.

Antalet ersättare i valnämnden

En konkret fråga som väcktes i 2017 års slutrapport är frånvaron av en fast reglering av antalet ersättare i valnämnden. Det kan konstateras att det är mycket angeläget att det under valets förberedelse och genomförande finns en beslutsför valnämnd i varje församling som inte ingår i ett pastorat, samt i varje pastorat. Ett sätt att bidra till att säkerställa att det finns beslutsföra valnämnder är att även bestämmelserna ger uttryck för detta förhållande, genom att uttryckligen ange att det i varje valnämnd ska finnas valda ersättare motsvarande en viss kvot. Detta förhållande gäller redan för till exempel kyrkoråd och i förekommande fall församlingsråd. Samma förhållande som gäller för dessa bör också gälla för valnämnder. Det bör enligt kyrkostyrelsen därför uttryckligen framgå av bestämmelserna att antalet ersättare ska vara minst hälften av antalet ledamöter. Då antalet ledamöter inte får vara mindre än tre betyder det att antalet ersättare måste vara minst två. Mot bakgrund av att valnämnderna redan är valda för pågående mandatperiod behövs övergångsbestämmelser i förhållande till ifrågavarande förslag, som innebär att den nya kvoten gäller först från och med nästkommande mandatperiod.

Valnämnden är den enda nämnd som enligt kyrkoordningen ska finnas i alla församlingar som inte ingår i pastorat och i pastorat. Sedan år 2014 är det inte längre möjligt för kyrkofullmäktige att vid sidan av valnämnden inrätta andra nämnder. I takt med att allt längre tid gått sedan den lokala nämndorganisationen i övrigt avskaffades finns enligt kyrkostyrelsen anledning att anta att kunskapen om strukturerna kring denna organisationsform har mattats av. När 2012 års strukturbeslut fattades ansågs det självklart, dels att kyrkofullmäktige i sitt budgetbeslut, särskilt inför ett valår, måste anvisa medel för valnämndens verksamhet, dels att kyrkoherden med sitt övergripande ledningsansvar måste fördela arbetet på ett sådant sätt att valnämnden får nödvändiga personella resurser för att kunna genomföra valet. Den reglering i kyrkoordningen som påminde om denna självklarhet togs därför bort. Vid den tidpunkten var den lokala nämndstrukturen i allt väsentligt också en självklar del av de lokala förhållandena och det fanns en god kunskap om resursfördelning mellan de olika verkställande organen på lokal nivå.

Att valnämnderna ges tillräckliga resurser, såväl ekonomiska som övriga, är av avgörande betydelse för att valnämnden och således den aktuella församlingen eller pastoratet ska kunna fullgöra sin uppgift i de direkta kyrkliga valen. Detta ansvar åvilar ytterst den lokala enheten som sådan. För att tillförsäkra att det ovan beskrivna självklara förhållandet består över tid bör detta även uttryckligen framgå av kyrkoordningen. Kyrkostyrelsen föreslår därför att det återinförs en bestämmelse, liknande den som fanns före år 2013, som anger att valnämnden ska ha tillgång till personal och övriga resurser i den omfattning som behövs för att nämnden ska kunna utföra sina uppgifter. *Uppsala stift* har påpekat att bestämmelsen enligt den föreslagna lydelsen kan misstolkas, på så sätt att såväl personal som resurser i övrigt är valnämndens egna att förfoga över. Kyrkostyrelsen anser att det redan av begreppet ”ha tillgång till” följer att det är en fråga för enheten som sådan, ytterst kyrkofullmäktige, att tillse att valnämnden har de resurser som behövs för att fullgöra sina uppgifter. De resurser i form av församlingens eller pastoratets personal och i övrigt som tilldelas valnämnden som ett av enhetens verkställande organ, står dock alljämt under kyrkoherdens ledningsansvar. Det innebär att kyrkoherden, när han eller hon, leder och fördelar arbetet ska beakta valnämndens behov. Det finns enligt kyrkostyrelsen därför inte anledning att ändra den föreslagna lydelsen.

Kyrkoherdens närvarorätt i valnämnden

Erfarenheter vunna vid genomförandet av 2017 års kyrkovalet visar på att valnämndens och kyrkoherdens roll i kyrkovalet, samt relationen mellan dessa, ytterligare kan behöva förtydligas. Det bör dock inledningsvis nämnas att relationen mellan kyrkoherde, kyrkoråd och valnämnd på många platser fungerar mycket väl. Mot bakgrund av de inledande utgångspunkterna finns det dock anledning att överväga om det finns anledning att ytterligare stärka kyrkoherdens formella möjlighet till medverkan och insyn.

Kyrkostyrelsen konstaterar att kyrkoherden leder all verksamhet i församlingar och pastorat. Detta innefattar även församlingens och pastoratets verksamhet i de frågor där valnämnden är församlingens eller pastoratets verkställande organ. Kyrkoordningens bestämmelser om samrådskrav mellan valnämnden och kyrkoherden inför beslut om röstmottagningsställen understryker enligt kyrkostyrelsen detta förhållande särskilt vad gäller dessa frågor, eftersom det vid ett val krävs resurser i form av exempelvis lokaler, personal, tillgång till IT-system i kyrkans interna nätverk och övrigt. Det finns även, som framgår av bakgrundsbeskrivningen, ett antal frågor där det är

nödvändigt att kyrkoherden är involverad i förberedelserna av valet. Av bakgrundsbeskrivningen framgår att frågan om att ge kyrkoherden närvarorätt i valnämnden även tidigare varit föremål för övervägande. Förslaget har dock tidigare avvisats av kyrkomötet med motiveringen att det inte förelegat behov av att ge kyrkoherden en ovillkorlig närvarorätt på det sätt som gällde de numera avskaffade fakultativa nämnderna. Sedan kyrkomötet senast tog ställning till frågan har emellertid kyrkoherdens ställning – och därmed även vederbörandes roll vid genomförande av kyrkoval – förtydligats genom att kyrkoherden numera uttryckligen enligt kyrkoordningen leder all verksamhet i församlingen/pastoratet. Kyrkoherden är genom sitt ledningsansvar enligt kyrkoordningen chef över de anställda som i praktiken genomför en stor del av arbetet med de direkta valen. Mot bakgrund av detta och vad som anförts ovan, framstår det enligt kyrkostyrelsen därför som angeläget att kyrkoherden ges reella förutsättningar att följa valnämndens arbete. Kyrkostyrelsen anser dock inte att kyrkoherden, såsom *Uppsala pastorat* anfört, ska ha en skyldighet att närvara, utan det måste vara upp till kyrkoherden själv att tillse att han eller hon håller sig informerad om valnämndens arbete på ett sådant sätt som tillförsäkrar att det går att fullt ut ta ett ledningsansvar även för denna del av verksamheten i församlingen/pastoratet. Det bör därför, enligt kyrkostyrelsen, anges i kyrkoordningen att kyrkoherden har rätt att närvara vid valnämndens sammanträden och delta i överläggningarna, men inte i besluten, samt rätt att få sin mening antecknad i protokollet (*särskild mening*).

4.5.5 Övriga frågor

Kyrkostyrelsens förslag: Det ska inte längre framgå av kyrkoordningen att en kandidatförklaring ska skickas med anmälan av kandidaten, eftersom kandidatanmälningar numera görs elektroniskt. Det ska i stället anges att förklaringen ska finnas när nomineringsgruppen registrerar kandidaten.

Det ska uttryckligen framgå att en ansökan om ändring av en registrerad grupp-beteckning ska göras skriftligen.

Det ska förtydligas att den som brevröstar genom bud i vallokal inte behöver rösta samtidigt i alla val.

En dubbelreglering avseende grupp- och kandidatförteckning i röstningslokal ska tas bort och en språklig rättelse göras avseende grupp-beteckningars innehåll.

Ändrade paragrafer: 38 kap. 22, 27 a, 28, 48 och 52 §§ kyrkoordningen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med kyrkostyrelsens förslag. Ett tillägg har gjorts som innebär att det i kyrkoordningen ska anges att en kandidatförklaring ska finnas när nomineringsgruppen registrerar kandidaten.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet har tillstyrkt promemorians förslag i denna del.

Strängnäs stift har påpekat att det bör vara ett krav att väljare ska rösta samtidigt i alla de val som de vill delta i, det vill säga att det ska vara samma bestämmelser oavsett var och på vilket sätt väljaren röstar. Vidare har stiftet framhållit att det blir rörigt för valförrättare om en väljare på valdagen kan komma in flera gånger och rösta.

Lunds pastorat och *Umeå pastorat* har såsom övriga synpunkter även lyft frågan om det inte bör införas ett krav på avskärmning av valsedlar, på motsvarande sätt som sedan den 1 januari 2019 gäller enligt vallagen. *Karlstads stift* har framhållit att en person som står på en nomineringslista inte bör få tjänstgöra som valförrättare. Därtill har några remissinstanser gett rekommendationer om exempelvis utformningen på

valsedlarna och röstkortet, såsom att det bör stå årtal på valsedlarna och ”medtag legitimation” på röstkortet.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

Inför 2017 års kyrkoval genomfördes en teknikutveckling vilket innebar att kandidatansmälningarna numera görs elektroniskt. Detta medförde att kandidatanmälan och kandidatförklaringen i praktiken levererades på olika sätt, trots att kandidatförklaringen och kandidatanmälan dessförinnan i de flesta fall lämnats på en och samma blankett. I samband med 2017 års val anmäldes i praktiken kandidater i IT-systemet före det att kandidatförklaringen fysiskt hade inkommit till stiftsstyrelsen. Mot bakgrund av den teknikutveckling som skett avseende hur kandidatanmälningar numera görs saknas det anledning att i 38 kap. 28 § kyrkoordningen ange att kandidatförklaringarna ska skickas med anmälan. Däremot föreslås att det tas in en bestämmelse om att kandidatförklaringen ska finnas redan när nomineringsgruppen registrerar kandidaten i grupp- och kandidatsystemet, för att på så sätt säkerställa att ingen grupp nominerar en kandidat utan att ha ett skriftligt medgivande från vederbörande. För det fall det skulle anses angeläget att ytterligare komplettera kyrkoordningens bestämmelser i detta avseende mot bakgrund av exempelvis dataskyddsförordningen, har kyrkostyrelsen redan ett sådant bemyndigande.

Vad gäller ändring av registrerad gruppbezeichnung i enlighet med 38 kap 27 a §, är utgångspunkten att samma formella och materiella förutsättningar ska gälla vid en ändring som vid en nyregistrering, bortsett från kravet på dokumenterat stöd och anmälan av ombud. En nyregistrering måste göras skriftligen. För att klargöra att samma formella krav på skriftlighet gäller även vid en ansökan om ändring av en redan registrerad gruppbezeichnung bör bestämmelsen i 27 a § kompletteras med ett sådant krav.

Det föreslås, mot bakgrund av vad som framgår i bakgrundsbeskrivningen, att 38 kap. 48 § på ett tydligare sätt ska ge uttryck för att den som brevröstar genom bud i vallokal inte nödvändigtvis behöver rösta samtidigt i alla val som väljaren vill delta i. I praktiken kan en väljare, precis som *Strängnäs stift* påpekar, dels rösta i sin vallokal trots att personen tidigare har förtidsröstat (under förutsättning att vederbörande inte hunnit bli avprickad i röstlängden), dels välja att komma in och rösta flera gånger under valdagen genom att endast rösta i exempelvis ett val åt gången. Avsikten med ovan nämnda förslag till förändring i 48 § är inte att i sak göra någon förändring av bestämmelserna, utan endast att förtydliga ett förhållande som redan gäller och som därtill har gällt under lång tid. Att såsom Strängnäs stift efterfrågat inskränka väljarnas möjligheter att rösta bör föregås av en ingående utredning. Kyrkostyrelsen kan dock konstatera att detta önskemål inte delas av majoriteten av remissinstanserna. Mot bakgrund av att det i praktiken torde vara få väljare som röstar på det sätt som stiftet anfört, saknas det enligt kyrkostyrelsen anledning att utreda en sådan inskränkning. Kyrkostyrelsen menar vidare att väljarens rätt att rösta, samt utgångspunkten att så många som möjligt ska delta i valen, väger tyngre än de eventuella olägenheter nuvarande reglering kan orsaka för valförrättare på valdagen.

Vad gäller 38 kap. 22 och 52 §§ bör bestämmelserna rättas så att det språkliga felet korrigeras respektive dubbelregleringen tas bort.

När det gäller övriga synpunkter som lyfts av remissinstanserna, såsom frågan om avskärmade platser för röstning, vilka personer som bör få tjänstgöra som valförrättare samt utformningen av röstkort och valsedlar, är det frågor som kyrkostyrelsen kommer att beakta inom ramen för det fortsatta arbetet med valet.

Kyrkostyrelsens förslag: Beslutet ska träda i kraft den 1 januari 2020. Ändringen i 38 kap. 4 § ska dock tillämpas första gången när de nyvalda kyrkofullmäktige efter kyrkovalet år 2021 förrättar val till valnämnden.

Det föreslås att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2020, så att det samlade regelverket kan finnas på plats i god tid inför kyrkovalet år 2021. Det måste finnas utrymme även för kyrkostyrelsen att besluta om nödvändiga ändringar i de närmare bestämmelserna om direkta val och för valadministrationen i övrigt att förbereda valet med beaktande av de nya bestämmelserna. Mot bakgrund av att kyrkofullmäktige redan förrättat val till valnämnden för inestående mandatperiod behövs övergångsbestämmelser rörande ändringen i 38 kap. 4 §. Det föreslås att ändringen i nämnda paragraf ska tillämpas första gången när de nyvalda kyrkofullmäktige efter kyrkovalet år 2021 förrättar val till valnämnd.

4.7 Konsekvenser för barn

I artikel 12 i barnkonventionen lyfts barnets rätt att bilda och uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som berör honom eller henne. I kyrkovalet är även barn som har fyllt 16 år röstberättigade. Det kan mot den bakgrunden konstateras att de förslag som lämnas och som direkt har betydelse för väljare i kyrkovalet också i någon mån har betydelse för röstberättigade barn. Det handlar till exempel om de allmänna förbättringarna av öppettider för röstningslokaler på valdagen som ytterligare ska öka möjligheten för väljare som inte befinner sig i närheten av sin vallokal att rösta på valdagen, oavsett var i landet väljaren befinner sig. De åtgärder som i allmänhet vidtas för att stärka förtroendet för valsyste­met har positiva effekter för alla väljare, inklusive barn. Bland dessa förslag kan dock särskilt nämnas förslaget om identitetskontroll vid röstning som innebär en ökad säkerhet i röstningsförfarandet. I den mån barn i åldrarna 16–18 år inte har identitetshandlingar kan någon annan person behöva gå i god för barnets identitet, vilket i någon mening kan utgöra en försvårande faktor för barnet. Det föreslagna villkoret om skärpt identitetskontroll träffar dock alla väljare som saknar identitetshandling och vid en avvägning bedöms förslagens positiva effekter överväga eventuella nackdelar. För en närmare redogörelse om konsekvenserna av nämnda förslag se ovan avsnitt 4.4.2 och 4.5.2. De övriga förslagen som lämnas anses inte medföra några särskilda konsekvenser för barn.

4.8 Kommentar till förslaget om ändringar i kyrkoordningen

38 kap.

2 §

I paragrafen regleras stiftsstyrelsens ansvar för frågor om direkta val. I bestämmelsen har ett tillägg gjorts avseende att stiftsstyrelsen ansvarar för utbildning av valnämnderna inom stiftet. Ändringen innebär endast en bekräftelse av ett förhållande som redan gäller, men som ansetts särskilt viktigt att betona.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.3.

4 §

Det har gjorts ett tillägg i *första stycket* som innebär att en fast reglerad ersättarkvot i valnämnden införs. Antalet ersättare ska vara minst hälften av antalet ledamöter, vilket innebär att antalet ersättare aldrig kan vara mindre än två.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.4.

4 a §

Paragrafen är ny och anger att kyrkoherden har rätt att närvara vid valnämndens sammanträden och delta i överläggningarna, men inte i besluten samt att få sin mening antecknad i protokollet. Bestämmelsen motsvarar den som gäller för organ till vilka kyrkorådet har gett i uppdrag att bereda ärenden eller delegerat beslutanderätt (4 kap. 7 § kyrkoordningen).

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.4.

5 §

Första stycket är nytt. Det motsvarar dock uttryckliga bestämmelser som fanns fram till och med utgången av år 2012 i dåvarande 38 kap. 5 § första och andra styckena. Valnämnden är ett verkställande organ under kyrkofullmäktige i respektive församling som inte ingår i ett pastorat och i pastorat. Genom bestämmelsen klargörs ett förhållande som gäller oavsett förekomsten av en reglering, nämligen att församlingar eller pastorat är skyldiga att ställa de personella och övriga resurser till valnämndens förfogande som behövs för nämndens verksamhet. Kostnaden för valnämndens verksamhet är ett lokalt ansvar.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.4.

22 §

I *första stycket* har en mindre språklig rättelse gjorts.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

27 a §

I paragrafen har tillförts ett uttryckligt krav på att en ansökan om ändring av en registrerad gruppbezeichnung måste vara skriftlig.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

28 §

En ändring har gjorts i *tredje stycket* genom att kravet om att en kandidatförklaring ska ”skickas med anmälan” har tagits bort, medan det i stället har tagits in en bestämmelse om att en kandidatförklaring ska finnas när nomineringsgruppen registrerar kandidaten. Skälet för förändringen är att kandidatanmälan numera görs elektroniskt. I praktiken är det nomineringsgruppens ombud eller utsedda företrädare och kontaktpersoner som svarar för registreringen i det grupp- och kandidatsystem som tillhandahålls av kyrkostyrelsen. Det är därför ombudet/företrädaren/kontaktpersonen som behöver kontrollera att kandidatförklaringen finns när registreringen påbörjas. Genom kravet säkerställs att ingen grupp registrerar en kandidat och därmed hanterar kandidatens personuppgifter, utan att ha ett skriftligt medgivande från vederbörande. Som framgår redan av gällande lydelse ska kandidatförklaringen därefter sändas till stiftsstyrelsen så att den har inkommit dit senast samma dag som gäller för själva anmälan av kandidater (15 april eller i vissa fall 15 maj valåret, om det inte är fråga om omval).

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

47 §

I *första stycket* har det tidigare kravet på när en väljare behövde identifiera sig i en vallokal tagits bort. I *fjärde stycket* har ett nytt krav på kontroll av väljarens identitet införts som gäller vid röstning i såväl vallokal som röstningslokal. Det innebär att en väljare som inte är känd för valförrättarna eller en röstmottagarna alltid måste legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.2.

48 §

I *sjätte stycket* har ett förtydligande gjorts om i vilka situationer som väljare ska eller bör rösta samtidigt i alla de val som de vill delta i. Bestämmelsen är handlingsdirigerande och har samband med att väljaren i de aktuella fallen måste lämna ifrån sig sitt röstkort för att kunna rösta. Det är således inte möjligt att förtidsrösta på olika sätt i olika val. En väljare som enbart har röstat i något eller några av de val där väljaren är röstberättigad kan dock även utan sitt röstkort rösta i det eller de återstående valen i sin vallokal på valdagen. En väljare som brevröstar genom bud i vallokal behöver inte lämna ifrån sig sitt röstkort, då detta lämnas tillbaka till budet av valförrättarna. Denna situation omfattas således inte av regleringen om att en väljare ska rösta samtidigt i alla de val som de vill delta i, eftersom det inte är fråga om förtidsröstning.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

51 a §

Regleringen av öppettider för röstningslokal på valdagen har flyttats från *andra stycket* och *tidigare fjärde stycket* till ett nytt *tredje stycke*. Kravet på öppethållande har också ändrats. Det gäller numera olika krav på öppethållande på vardagar (måndag–lördag) och valdagen. Minimiöppettiderna för den obligatoriska röstningslokalen på valdagen har utökats. För denna lokal gäller samma krav på öppethållande som för en vallokal enligt 51 § första stycket första och andra meningen. Det finns ingen möjlighet för valnämnden att besluta om, eller stiftsstyrelsen genom dispens tillåta, att denna lokal håller öppet några andra tider än de som anges i kyrkoordningen. Röstningen avslutas alltid klockan 20.00.

Tidigare tredje stycket är numera *fjärde stycket*.

Tidigare fjärde stycket har upphävts. Det innehöll bestämmelser om att röstningen i en röstningslokal på valdagen ska avslutas i sådan tid att valsedlar som skulle ingå i den preliminära sammanräkningen inom den egna valnämndens ansvarsområde kunde lämnas i rätt vallokal före kl. 20.00. Kyrkostyrelsen har bemyndigande att i närmare bestämmelser ange hur detta ska gå till.

I *femte stycket* har förutsättningarna för när stiftsstyrelsen kan besluta om undantag från de i kyrkoordningen angivna minimiöppettiderna ändrats. Utrymmet att medge undantag är begränsat och det krävs att särskilda skäl föreligger. Om särskilda skäl föreligger kan stiftsstyrelsen besluta att en röstningslokal inte behöver hållas öppen under minst två sammanhängande timmar. Stiftsstyrelsen kan också medge att den obligatoriska röstningslokalen inte behöver hållas öppen alla dagar under röstningsperioden före valdagen samt minska antalet timmar och tillfällen som denna lokal måste hållas öppen för kvällsröstning under samma period.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.1.

52 §

I *tredje stycket* har en dubbelreglering om att det ska finnas blanka valsedlar i röstningslokaler tagits bort.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

53 §

I *andra stycket* anges att valnämnden endast som valförrättare och röstmottagare får utse den som har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget. Eftersom bestämmelserna om valförfarandet ofta ändras inför olika val innebär kravet på behövlig utbildning att valförrättarna och röstmottagarna regelmässigt behöver få utbildning inför varje val.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.3.

56 §

Andra stycket är nytt. Ändringen har samband med det nya kravet på identitetskontroll av väljare. Kravet innebär att en väljare måste styrka sin identitet för ett bud, om väljaren inte är känd för budet.

I *tredje stycket* har tillförts en reglering om att budet skriftligen ska intyga hur identitetskontrollen av väljaren har gjorts. Därtill har vissa ändringar av redaktionell karaktär gjorts.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övervägandena om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 4.6.

Enligt förslaget träder ändringarna i kyrkoordningens kapitel 38 i kraft den 1 januari 2020. Ändringen i 38 kap. 4 § om att antal ersättare i valnämnden ska vara minst hälften av antalet ledamöter, ska dock tillämpas första gången när de nyvalda kyrkofullmäktige efter kyrkovalet år 2021 förrättar val till valnämnd.

5 Beslutsfattande på distans

5.1 Förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att

1. anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen.
2. anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkomötets beslut (SvKB 1999:4) om Instruktion för kyrkostyrelsen.

5.2 Bestämmelser

5.2.1 Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen

dels att 4 kap. 27 §, 7 kap. 15 § och 34 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 3 kap. 17 §, 4 kap. 15 § och 9 kap. 5 § ska lyda "Beslutsförhet",

dels att ordet "beslutfört" i 3 kap. 19 § och 9 kap. 5 § ska ersättas med "beslutsfört" och ordet "beslutför" i 14 kap. 4 §, 15 kap. 4 § och 16 kap. 4 § ska ersättas med "beslutsför",

dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 17 a § och 4 kap. 15 a §, och närmast före 3 kap. 17 a § och 4 kap. 15 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Deltagande på distans

17 a §

Ledamöter får delta i kyrkofullmäktiges sammanträden på distans, om fullmäktige har beslutat det och det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. Den som är ordförande för sammanträdet får inte delta på distans.

Om fullmäktige beslutar att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska det också anges i vilken utsträckning sådant deltagande får ske.

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde.

4 kap.

Deltagande på distans

15 a §

Kyrkofullmäktige beslutar om och i vilken utsträckning ledamöter får delta i kyrkorådets sammanträden på distans. Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 3 kap. 17 a § första stycket.

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid rådets sammanträde.

27 §

Följande bestämmelser om kyrkorådet ska tillämpas på församlingsrådet:

- 9 § om när uppdragen upphör efter omval,
- 10 § om fyllnadsval,
- 12 § om tillfällig ordförande,
- 13 § om när sammanträdena ska hållas,
- 14 § om ersättarnas tjänstgöring,
- 15 § om *beslutförhet*, – 15 § om *beslutsförhet*,
- 15 a § om *deltagande på distans*, – 15 a § om *deltagande på distans*,
- 16 och 17 §§ om jäv, och
- 18 § om ärendenas avgörande och protokollet.

Tillkännagivande om protokollsjustering ska anslås på församlingens anslagstavla eller, om församlingen inte har en egen anslagstavla, på pastoratets anslagstavla.

7 kap.

15 §

Följande bestämmelser om kyrkorådet ska tillämpas på stiftsstyrelsen och stiftets nämnder:

- 4 kap. 7 § om närvarorätt vid sammanträden,
- 4 kap. 9 § om vad som sker efter ett omval eller en ny sammanräkning,
- 4 kap. 10 § om fyllnadsval,
- 4 kap. 12 § första stycket om tillfällig ordförande,
- 4 kap. 13 § om när sammanträdena ska hållas,
- 4 kap. 14 § om ersättarnas tjänstgöring,
- 4 kap. 15 § om *beslutförhet*, – 4 kap. 15 § om *beslutsförhet*,
- 4 kap. 15 a § om *deltagande på distans*, – 4 kap. 15 a § om *deltagande på distans*,
- 4 kap. 16 och 17 §§ om jäv, och
- 4 kap. 18 § om ärendenas avgörande och protokoll.

Då ska följande gälla:

1. Bestämmelserna om kyrkofullmäktige och kyrkoråd ska avse *stiftsfullmäktige och stiftsstyrelsen*. 1. Bestämmelserna om kyrkofullmäktige ska avse *stiftsfullmäktige och bestämmelserna om kyrkoråd* ska avse stiftsstyrelsen och stiftets nämnder.
2. Bestämmelserna om närvaro- och yttranderätt för kyrkoherden ska avse biskopen och, när han eller hon har förhinder, domprosten.
3. Kungörelser och tillkännagivanden ska anslås på stiftets anslagstavla.

4. Stiftsstyrelsen får begära upplysningar från kyrkoråden och församlingsråden när det behövs för att stiftsstyrelsen och nämnderna ska kunna fullgöra sina uppgifter
4. Stiftsstyrelsen *och stiftets nämnder* får begära upplysningar från kyrkoråden och församlingsråden när det behövs för att stiftsstyrelsen och nämnderna ska kunna fullgöra sina uppgifter

34 kap.

12 §

En befattning som domprost ska tillsättas av en tillsättningsnämnd.

Biskopen är ordförande i tillsättningsnämnden. Nämnden utser bland sina valda ledamöter en vice ordförande.

Stiftsstyrelsen utser tre ledamöter i tillsättningsnämnden. Domkyrkoförsamlingens kyrkoråd utser tre ledamöter i nämnden. Om domkyrkoförsamlingen ingår i ett pastorat utser i stället pastoratets kyrkoråd tre ledamöter i nämnden. Om en ändring i den lokala strukturen som omfattar domkyrkoförsamling har beslutats och interimsidelegerade har utsetts ska interimsstyrelsen istället för kyrkorådet utse ledamöter i tillsättningsnämnden. För ledamöterna utses lika många ersättare. Stiftsstyrelsen utser även en ersättare för biskopen som ledamot.

Ledamöter och ersättare i tillsättningsnämnden ska väljas bland ledamöter och ersättare i det organ som förrättar valet.

Följande bestämmelser om kyrkorådet ska i tillämpliga delar gälla för tillsättningsnämnden:

- 4 kap. 13 § om när sammanträdena ska hållas,
- 4 kap. 14 § om ersättarnas tjänstgöring,
- 4 kap. 15 § om *beslutförhet*,
- 4 kap. 15 § om *beslutsförhet*,
- 4 kap. 15 a § om *deltagande på distans*,
- 4 kap. 16 och 17 §§ om jäv, och
- 4 kap. 18 § om ärendenas avgörande och protokollet.

Beslut om deltagande på distans enligt 4 kap. 15 a § fattas av stiftsfullmäktige.

Kungörelser och tillkännagivanden ska anslås på domkyrkoförsamlingens eller, om domkyrkoförsamlingen ingår i ett pastorat, pastoratets anslagstavla.

Inför beslut om uppsägning, avskedande eller omplacering och beslut om disciplinär åtgärd som avser domprost ska, innan ansökan görs om befogenhetsprövning enligt 31 kap. 14 §, kyrkorådet samråda med stiftsstyrelsen.

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2020.

5.2.2 Förslag till ändringar i kyrkomötets beslut (SvKB 1999:4) om Instruktion för kyrkostyrelsen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkomötets beslut (SvKB 1999:4) om Instruktion för kyrkostyrelsen

dels att rubriken närmast före 5 § ska sättas närmast före 6 §,

dels att det ska införas en ny rubrik närmast före 5 § med lydelse "Beslutsförhet",

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, och närmast före 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Deltagande på distans

5 a §

Kyrkostyrelsen får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter närvarande på distans. Sådant sammanträde får endast äga rum om ljud- och bildöverföring sker i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra på lika villkor. Lokaler där deltagande i sådant sammanträde sker ska vara så beskaffade att inte obehöriga kan ta del av sammanträdeshandlingar, bild eller ljud.

Ledamot som önskar delta på distans ska, senast det antal dagar som kyrkostyrelsen bestämt, i förväg anmäla detta till kyrkokansliet. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans.

Den som är ordförande för sammanträdet ska alltid vara närvarande på den plats där sammanträdet hålls.

Kyrkostyrelsen får bestämma vad som närmare ska gälla om deltagande på distans i styrelsen.

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid styrelsens sammanträde.

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2020.

5.3 Ärendet och dess beredning

Kyrkostyrelsen uppdrog åt kyrkokansliet att utarbeta ett förslag som möjliggör beslutsfattande på distans via videokonferens för beslutande och verkställande organ inom Svenska kyrkan med undantag av kyrkomötet. I uppdraget ingick inte att genomföra en analys eller översyn av de bestämmelser som gäller för domkapitel och nämnder på den nationella nivån eller andra former av beslutsfattande. I en inom kyrkokansliet upprättad promemoria – *Beslutsfattande på distans* – föreslås ändringar i kyrkoordningen som möjliggör deltagande i beslutsfattande på distans i beslutande och verkställande organ med undantag av kyrkomötet.

Promemorian har remissbehandlats på så sätt att den har tillsänts samtliga 13 stift, 26 församlingar och/eller pastorat, Svenska kyrkans överklagandenämnd, Svenska kyrkans valprovsnämnd och Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar. Det har inkommit svar från 26 remissinstanser, varav tre har meddelat att de avstår från att yttra sig i sak. Remissvaren finns tillgängliga i ärendet (Ks 2019-0391). Flertalet remissinstanser har ställt sig positiva till de föreslagna ändringarna.

5.4 Bakgrund

5.4.1 Inledning

Beslut i beslutande och verkställande organ inom Svenska kyrkan fattas genom en s.k. kollektiv (eller parlamentarisk) beslutsform. Det innebär att beslutet fattas av jämbördiga ledamöter i grupp som är i majoritet. Till detta finns regler som anger att ett visst antal av ledamöterna måste vara närvarande för att organet ska kunna fatta beslut, det vill säga vara beslutsfört. Den kollektiva beslutsformen används vid beslutsfattande i riksdagen och i beslutande och verkställande organ inom kommuner. Kyrkoordningens bestämmelser om beslutsfattande för dessa organ bygger huvudsakligen på den tidigare kyrkolagen (1992:300), som i sin tur överensstämde med den kommunalrättsliga regleringen.

Den kollektiva beslutsformen förutsätter att ledamöterna sammanträder och överlägger med varandra. Förenklingar av förfarandet genom att till exempel hålla ett telefonsammanträde, låta ett förslag till beslut cirkulera bland ledamöterna för skriftligt godkännande (beslut ”per capsulam”), eller skicka ut förslag till beslut som anses godkänt om ingen invänder mot beslutet inom viss tid, har inte ansetts tillåtet utan uttryckligt lagstöd. I kommunala sammanhang har också konstaterats att kommunallagens konstruktion, där beslutsfattande förutsätter överläggning mellan närvarande ledamöter före beslut, inte utan uttryckligt stöd medger att en ledamot kan anses formellt närvarande på annat sätt än fysiskt.

Fram till och med 2014 då särskilda bestämmelser infördes var det inte förenligt med den dåvarande kommunallagen (1991:900) att delta i beslutsfattande på distans (se vidare nedan). Efter en lagändring kompletterades lagen med uttryckliga bestämmelser som numera har möjliggjort ett sådant beslutsfattande (från och med den 1 januari 2018, SFS 2017:725). Kommunallagens regler är teknikneutrala, men uppställer grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att en ledamot som deltar på distans ska kunna anses vara närvarande vid sammanträdet (se vidare avsnitt 5.4.2).

5.4.2 Regleringen i kommunallagen

Ledamöter får delta i sammanträden i fullmäktige på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagande ska i sådant fall ske genom *ljud och bildöverföring i realtid* samt på ett sådant sätt att *samtliga deltagare kan se och höra varandra* och *delta på*

lika villkor med dem som är fysiskt närvarande på den plats där sammanträdet hålls. Om fullmäktige har beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska det i fullmäktiges arbetsordning regleras i vilken utsträckning som sådant deltagande får ske (5 kap. 16 och 72 §§ kommunallagen [2017:725]). Fullmäktige ska vidare besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds, inkl. styrelsens, sammanträden på distans. Deltagandet ska ske på det sätt som anges för fullmäktige i 5 kap. 16 §. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges eller nämndens sammanträde (5 kap. 16 § och 6 kap. 24 §). Reglerna möjliggör inte att den som deltar vid ett sammanträde per telefon kan anses närvarande och delta i beslutsfattandet. Det finns däremot inget som hindrar personer från att delta i sammanträdet per telefon utan att formellt anses närvarande. Det är då inte möjligt för dem att delta i beslutsfattandet. Det finns i kommunallagen inte några möjligheter att fatta beslut på annat sätt än i form av sammanträde, bortsett från när beslut fattas på delegation. Detta innebär att det inte har ansetts möjligt att fatta beslut till exempel automatiserat (genom olika former av IT-stöd) eller per capsulam (det vill säga genom cirkulation av beslutsförslag).

I förarbetena till kommunallagen behandlades den närmare innebörden av rekvisiten för distansdeltagande (se prop. 2013/14:5 s. 30 ff). Alla deltagare som inte befinner sig i samma lokal ska vara anslutna till varandra med *både ljud och bild*. Detta innebär att de deltagande enkelt kan identifiera varandra på ett betryggande sätt, vilket bland annat har betydelse vid överläggningar inom stängda dörrar där sekretessbelagda uppgifter ofta hanteras. Att deltagarna både kan se och höra varandra tydligt har även ansetts viktigt för att den som deltar på distans ska kunna vara fullt delaktig i överläggningarna. Det måste också säkerställas att bara ledamöterna deltar i omröstningar. Distansdeltagande ledamöter ska också ges möjlighet att *delta på lika villkor* med dem som är fysiskt närvarande på den plats där sammanträdet hålls. Detta medför stora krav på de tekniska hjälpmedel som används. Det krävs en bild- och ljudöverföring som är både stabil och av hög kvalitet. Om bild- eller ljudkvaliteten försämras eller förbindelsen bryts, så måste sammanträdet avbrytas tills kvaliteten i förbindelsen återupprättas så att alla kan sägas delta på lika villkor. I lika villkor inkluderas även att det finns en möjlighet att ta del av de handlingar som delas ut på sammanträden och att delta i ärendets avgöranden, inklusive omröstningar. Uppfylls inte detta kan sammanträdet inte sägas ske på lika villkor. Slutna omröstningar ställer särskilda krav som måste innebära att valhemligheten bevaras, att alla beslutande röster kommer med i rösträkningen och att alla ges möjlighet till insyn i förfarandet så att omröstningen inte kan manipuleras. Om inte dessa krav kan tillgodoses, får distansdeltagande inte ske vid ärenden då slutna omröstning kan komma att tillämpas. Om det vid sammanträden förekommer sekretesskyddat material ställer detta särskilda krav på både teknik, sammanträdets ordförande och dem som deltar via ljud och bild från annan plats än där sammanträdet äger rum. Om någon deltar i ett sammanträde genom att bild och ljud överförs elektroniskt och överföringen innefattar personuppgifter utgör det också en automatiserad behandling av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagstiftningen, vilket också ställer särskilda krav på säkerhet för överföringen.

Sveriges kommuner och landsting har utarbetat ett stödmaterial för lokalt beslutsfattande åt kommuner och landsting. Det avser dels utkast på regler till fullmäktiges arbetsordning, dels utkast på regler i reglementen för styrelse och nämnder. Till materialet finns också kommentarer. Detta stödmaterial finns närmare redovisat i den ovan nämnda promemorian.

5.4.3 Gällande bestämmelser

KsSkr 2019:4

I detta avsnitt görs en översiktlig genomgång av huvuddelen av de bestämmelser som gäller för sammanträden i beslutande och verkställande organ inom Svenska kyrkan, exklusive kyrkomötet.

Beslutande organ

Kyrko- och stiftsfullmäktige

I 3 kap. kyrkoordningen finns bestämmelser om närvaro och beslutsfattande vid sammanträden i kyrkofullmäktige. Genom hänvisningar i 7 kap. gäller motsvarande bestämmelser för stiftsfullmäktige.

Sammanträde med kyrko- respektive stiftsfullmäktige ska enligt huvudregeln hållas när fullmäktige har bestämt. Sammanträde ska också hållas när kyrkorådet eller stiftsstyrelsen, eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller när ordföranden anser att det behövs (3 kap. 9 § och 7 kap. 6 §).

Ordföranden utfärdar kungörelse om när fullmäktige ska sammanträda. Kungörelsen ska innehålla uppgifter om tid och plats för sammanträdet samt uppgifter om de ärenden som ska behandlas. Den ska anslås minst en vecka före sammanträdesdagen på den officiella anslagstavlan och inom samma tid lämnas till varje ledamot och ersättare på lämpligt sätt (3 kap. 11 och 12 §§ samt 7 kap. 6 §). Om ett ärende är så brådskande att det inte hinner kungöras på detta sätt, ska kungörelsen med uppgifter om ärendet anslås senast vardagen före sammanträdesdagen. Kungörelsen ska på lämpligt sätt lämnas till varje ledamot och ersättare så att den kan antas nå dem inom samma tid (3 kap. 13 § och 7 kap. 6 §).

För att fullmäktige ska kunna handlägga ett ärende krävs att mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Om en ledamot är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga detta även om antalet deltagande ledamöter på grund av jävet inte uppgår till mer än hälften. (3 kap. 17 § och 7 kap. 6 §). Med ledamöter avses även tjänstgörande ersättare. Begreppet ”handlägga” innefattar såväl deltagande i överläggningen i ärendet som deltagande i själva beslutsfattandet, vilket innebär att fullmäktige måste vara beslutsfört under hela den tid som ett ärende behandlas i fullmäktige.

En ledamot får som huvudregel inte delta i handläggningen av ett ärende om jäv föreligger (3 kap. 18 § och 7 kap. 6 §). Om fråga om jäv har uppkommit mot någon ledamot och någon ersättare inte har trätt i hans eller hennes ställe, ska fullmäktige snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får endast delta i prövningen av jävsfrågan om fullmäktige inte är beslutsfört utan honom eller henne och man inte tillräckligt snabbt kan tillkalla någon annan (3 kap. 19 § och 7 kap. 6 §).

Kyrkoherden, respektive biskopen, har rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten vid fullmäktiges sammanträden och att få en särskild mening antecknad i protokollet (3 kap. 20 § första stycket och 7 kap. 6 §). Begravningsombudet har vidare, enligt 10 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144), rätt att närvara, ställa frågor och göra påpekanden vid sammanträden hos den kyrkliga huvudmannen när frågor om begravningsverksamheten behandlas.

Utöver ledamöter, inklusive tjänstgörande ersättare, kyrkoherden (i kyrkofullmäktige), biskopen (i stiftsfullmäktige) och i vissa fall begravningsombudet i kyrkofullmäktige har ingen annan rätt att delta i fullmäktiges överläggningar. Fullmäktige får dock bestämma att andra ska ha rätt att delta i överläggningarna, men inte i besluten (3 kap. 20 § och 7 kap. 6 §). Vilka som har denna rätt att yttra sig kan vara reglerad i en eventuell arbetsordning för fullmäktige. Rätten kan då exempelvis avse icke-tjänstgörande ersättare i fullmäktige, ordföranden och/eller vice ordföranden i kyrkorådet, revisorer, nämndsordförande, kanslichef eller annan sakkunnig (jfr 5 kap. 40 § kommunallagen).

Fullmäktiges sammanträden är offentliga, vilket innebär att allmänheten har rätt att närvara (3 kap. 28 § och 7 kap. 6 §).

Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden samt ansvarar för ordningen vid sammanträdena och får visa ut den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse (3 kap. 29 §).

Om samtliga närvarande ledamöter beslutar det får fullmäktige avgöra ett bråds-kande ärende även om det inte har kungjorts (3 kap. 30 §). Om ett ärende inte har beretts i föreskriven ordning, kan fullmäktige avgöra ärendet ändå om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet (3 kap. 24 §).

När överläggningen i ett ärende är avslutad lägger ordföranden fram förslag till beslut. Varje förslag ska vara utformat så att det kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden redovisar sin uppfattning om vad som har beslutats och befäster detta med ett klubbslag, om inte någon ledamot begär omröstning. Om omröstning begärs, ska den ske öppet utom i ärenden som gäller val. Vid en omröstning gäller den mening som mer än hälften av ledamöterna är ense om. Vid lika antal röster är ordförandens röst utslagsgivande, utom i valärenden där beslut fattas genom lottning. Den som har deltagit i avgörandet får reservera sig mot beslutet (3 kap. 31–35 §§ och 7 kap. 6 §).

Bestämmelserna överensstämmer, bortsett från deltagande på distans, huvudsakligen med vad som gäller för fullmäktige enligt kommunallagen.

Interimsdelegerade

Enligt kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2001:3) med närmare bestämmelser om interimsdelegerade och interimsstyrelse bestämmer interimsdelegerade när ordinarie sammanträden ska hållas. Sammanträden ska också hållas när interimsstyrelsen eller minst en tredjedel av delegerades ledamöter begär det eller när ordföranden anser att det behövs (3 §).

Kungörelse om sammanträden med interimsdelegerade ska innehålla tid och plats för sammanträdet och uppgifter om de ärenden som ska behandlas och anslås minst en vecka före sammanträdesdagen på anslagstavlan i varje församling och pastorat som berörs. Inom samma tid ska den på lämpligt sätt lämnas till varje ledamot och ersättare (4 §).

Rätt att delta i överläggningarna, men inte i besluten har ordföranden eller vice ordföranden i interimsstyrelsen, den präst som utsetts till ledamot i interimsstyrelsen eller dennes ersättare och ordföranden eller vice ordföranden i kyrkorådet/församlingsrådet för den församling eller pastorat som berörs.

I övrigt tillämpas för indelningsdelegerade bland annat bestämmelserna i 3 kap. 17 § om beslutsförhet, 18 och 19 §§ om jäv, 22 och 24–26 §§ om beredning av ärenden, 28 och 29 §§ om offentlighet och ordning vid sammanträdena och 30–40 §§ om hur ärendena avgörs och protokollet.

Begravningsdelegerade

Enligt kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2016:8) med närmare bestämmelser om begravnings-samfälligheten i Göteborg tillämpas på begravningsdelegerade bland annat bestämmelserna i 3 kap. 9–13 §§ om sammanträden, 17 § om beslutsförhet, 18 och 19 §§ om jäv, 23–26 §§ om beredning av ärenden, 28 och 29 §§ om offentlighet och ordningen vid sammanträdena och 30–40 §§ om hur ärenden avgörs och protokollet. Rätt att delta i överläggningarna, men inte i besluten, har också den kyrkoherde som är ordförande i begravningsstyrelsen och vice ordföranden i begravningsstyrelsen. När kyrkoherden som är ordförande är förhindrad har även kyrkoherdens ersättare rätt att delta i sammanträdena.

Begravningsombudet har vidare, enligt 10 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144), rätt att närvara, ställa frågor och göra påpekanden vid sammanträden hos den kyrkliga huvudmannen när frågor om begravningsverksamheten behandlas.

Församlingsdelegerade

Enligt kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2005:1) om Samfälligheten Gotlands kyrkor tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 7–40 §§ om kyrkofullmäktige på församlingsdelegerade.

Verkställande organ

Kyrkoråd

I 4 kap. kyrkoordningen finns bestämmelser om beslutsfattande och närvaro vid sammanträden i kyrkoråd.

Enligt huvudregeln bestämmer kyrkorådet tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde ska dock även hållas när minst en tredjedel av rådets ledamöter eller kyrkoherden begär det eller när ordföranden anser att det behövs (4 kap. 13 §). Sammanträdena är slutna och ingen utomstående har enligt kyrkoordningen närvarorätt. Ersättarna får dock närvara vid rådets sammanträden (4 kap. 14 § andra stycket), men detta har inte automatiskt ansetts innebära att de har yttranderätt. Det är en fråga för kyrkorådet att besluta om. Detsamma gäller möjligheten för utomstående att närvara. Rådet får bara handlägga ärenden om mer än hälften av ledamöterna är närvarande (4 kap. 15 §).

En ledamot får inte delta i handläggningen av ett ärende om det föreligger jäv för honom eller henne. Samma ordning som gäller för fullmäktige enligt 3 kap. 19 § gäller för kyrkorådet, se ovan (4 kap. 16 §).

För ärendenas avgörande tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 31–35 §§ om fullmäktige. Vid tillsättning av en befattning tillämpas bestämmelserna om slutna omröstning och lottnings enligt 3 kap. 32 och 34 §§ (4 kap. 18 §).

Begravningsombudet har vidare, enligt 10 kap. 4 § begravningslagen (1990:1144), rätt att närvara, ställa frågor och göra påpekanden vid sammanträden hos den kyrkliga huvudmannen när frågor om begravningsverksamheten behandlas.

Bestämmelserna överensstämmer, bortsett från deltagande på distans, till stora delar med vad som gäller för kommunala nämnder.

Församlingsråd

Enligt 4 kap. 27 § kyrkoordningen gäller de ovan redovisade bestämmelserna för kyrkoråd även för församlingsrådet.

Valnämnd

Enligt 38 kap. 5 § kyrkoordningen gäller de ovan redovisade bestämmelserna för kyrkoråd även för valnämnden.

Tillsättningsnämnd

Enligt 34 kap. 12 § kyrkoordningen gäller de ovan redovisade bestämmelserna för kyrkoråd även för tillsättningsnämnden.

Interimsstyrelse

Enligt 12 § kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2001:3) med närmare bestämmelser om interimsdelegerade och interimsstyrelse gäller de ovan redovisade bestämmelserna för kyrkoråd även för interimsstyrelsen.

Stiftsstyrelse

Enligt 7 kap. 15 § kyrkoordningen gäller de ovan redovisade bestämmelserna för kyrkoråd även för stiftsstyrelsen.

Nämnd i ett stift

Enligt 7 kap. 15 § kyrkoordningen gäller de ovan redovisade bestämmelserna för kyrkoråd även för stiftets nämnder.

Kyrkostyrelsen

För kyrkostyrelsen gäller enligt 12 kap. 12 § kyrkoordningen bestämmelserna i 4 kap. 13 § om när sammanträden ska hållas och enligt 12 kap. 13 § bestämmelserna i 3 kap. 31–35 §§ om hur beslut fattas.

Enligt 5 § kyrkomötets beslut (SvKB 1999:4) om Instruktion för kyrkostyrelsen är kyrkostyrelsen beslutsför när ordföranden eller, vid för hinder för honom eller henne, en vice ordförande och minst hälften av de övriga ledamöterna är närvarande.

5.5 Överväganden och förslag

5.5.1 Deltagande på distans

Kyrkostyrelsens förslag: Ledamöter ska få delta i beslutsfattande på distans i de beslutande och verkställande organens sammanträden om och i den utsträckning som respektive beslutande organ har bestämt det, förutsatt att det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra samt delta på lika villkor. Detta ska dock inte gälla för den som är ordförande för sammanträdet. Ledamöter som deltar på distans ska anses närvarande.

Nya paragrafer: 3 kap. 17 a § och 4 kap. 15 a § kyrkoordningen.

Ändrade paragrafer: 4 kap. 17 §, 7 kap. 15 § och 34 kap. 12 § kyrkoordningen.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med kyrkostyrelsens förslag. En ändring har gjorts avseende numreringen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker promemorians förslag i sin helhet eller har inget att invända mot förslagen. Endast en remissinstans har helt motsatt sig förslaget avseende distansdeltagande och en remissinstans har motsatt sig förslaget i den del som avser lokal nivå och stiftet.

Flera remissinstanser har betonat att möjligheten till närvaro på distans främst kommer att ha betydelse för verkställande organ. Bland de som tillstyrker förslaget, som *Kiruna pastorat*, framhålls att det möjliggör att värna miljön, spara på kostnader för resor och logi och att ledamöter inte behöver vara ute på riskfyllda vägar, till exempel i vintertid, i pastorat och församlingar med vidsträckta områden. *Skara stift* framhåller att förslaget ger ökade möjligheter till deltagande i beslutande och verkställande organ och bidrar till Svenska kyrkans engagemang och ansvar för en hållbar

utveckling. *Domkapitlet i Västerås stift* lyfter att förslagen är en naturlig del av utvecklingen i det moderna samhället. *Stiftsstyrelsen i Växjö stift* framhåller att förslagen är ändamålsenliga och ger en möjlighet att närvara på ett alternativt sätt.

Bland remissinstanserna är det endast *Sättila pastorat* som huvudsakligen motsätter sig förslagen om beslutsfattande på distans. Pastoratet menar att församlingens liv bygger på mötet mellan Gud och människa, och ur det följer att mötet mellan människor är grundläggande. Mötet med närvaro i rummet anses då vara avgörande och pastoratet menar att det är ett misstag att inte se hur möten och beslutsfattande i församling och kyrka också bär drag av annan art än vad som gäller för kommunala och statliga sammanhang. *Västra Bjäre pastorat* tillstyrker förslagen bland annat ur ett skapelseologiskt perspektiv och menar att utifrån jordens knappa resurser och kyrkans ansvarskännande när det gäller ekologisk långsiktighet, ger förslaget ökad trovärdighet för kyrkan som en ansvarskännande organisation. Samtidigt betonas att sammanträden med deltagande på distans är svåra att genomföra om de rör verksamhetens mål och visionära inriktning, då mellanmännsliga nyanser går förlorade även om distansdeltagandet sker med tekniskt hög kvalitet.

Bland stiftet är det bara *stiftsstyrelsen i Göteborgs stift* som motsätter sig förslaget i den del som avser lokal nivå och stift. Stiftet välkomnar dock initiativet och konstaterar att det finns flera skäl till reglering, däribland att motverka problem med beslutsfattande vid enstaka tillfällen, ge ökade förutsättningar för fler att delta i det demokratiska arbetet och att minska resandet och därigenom få lägre kostnader och mindre miljöpåverkan. Den föreslagna regleringen anses dock vara för komplicerad och stiftet menar att den därför varken kommer att medföra en förenkling i beslutsfattandet eller innebära att fler personer kan bli delaktiga i den demokratiska processen. Som skäl hänvisar stiftet till att få kommuner har nyttjat möjligheten enligt kommunallagen. Därutöver menar stiftet att avsaknaden av redovisning av exempel på tekniska lösningar som uppfyller de teknikneutrala kraven gör det är svårt att värdera om förslaget är tillfyllest, för det fall det skulle vara svårt eller dyrt att uppfylla kraven i praktiken. Av dessa skäl föreslår stiftet att en enklare reglering bör utredas, som till exempel öppnar upp för möjligheten att ha telefonsammanträden eller enklare videokonferens i verkställande organ, företrädesvis utskott och nämnder. Behovet är dock enligt stiftet, utifrån ett beslutsföretsperspektiv inte lika stort för fullmäktige och styrelser eftersom det ofta finns ersättare där som kan tjänstgöra. Stiftet är också kritiskt till att förslaget inte berör ersättarnas ställning överlag och de förtroendevaldas möjlighet ha kvar uppdrag i kyrkorådet för den som flyttar, eftersom möjligheten att fullgöra uppdraget ökar när den förtroendevalda kan delta i sammanträden på distans. Den möjligheten behöver därför, enligt stiftet, regleras på ett annat sätt.

Täby församling betonar att kostnaden och kompetensen för att upprätta och underhålla teknisk utrustning som är säker och ger samma möjligheter vad gäller bild och ljudkvalitet kan vara ett hinder för deltagande, särskilt i ärenden där det finns sekretessaspekter att beakta.

Kiruna pastorat, som tillstyrker förslaget, menar att det finns anledning att vara uppmärksam på att det finns risk att informella kontakter tappas bort, att åsiktsutbyten försvinner, liksom möjligheten till slutna omröstningar, att sammanhållningen blir sämre, att problem uppstår med sekretess och rättssäkerhet och att det uppstår tekniska problem som försvårar sammanträdena. Pastoratet menar dock att de nämnda farhågorna inte behöver bli ett problem i sig om man är uppmärksam på dem och har beredskap för detta.

Stiftsstyrelsen i Skara stift, som huvudsakligen tillstyrker förslagen, menar bland annat att valärenden och ärenden om anställning ska undantas från möjligheten till närvaro på distans, dels på grund av bristande underlag om en slutna omröstning skulle

kunna hantera på distans, dels på grund av de risker vad gäller valhemligheten som det medför. Stiftet motsätter sig också förslaget i den del som avser tillsättningsnämnden, då nämnden har en mycket tillfällig natur som innefattar ett begränsat antal sammanträden. Fördelarna med möjligheten för denna nämnd står enligt stiftet därför inte i proportion till de säkerhetsmässiga riskerna. *Linköpings stift* har efterfrågat ett förtydligande för att villkora möjligheten att delta i ett möte på distans om ordföranden finner det lämpligt med tanke på informationssäkerhetsaspekter och att deltagande kan ske med kommunikation av tekniskt god kvalitet. *Essunga pastorat* menar att bestämmelserna för den lokala nivån och stiftsnivån bör kompletteras med en reglering motsvarande förslaget avseende kyrkostyrelsens instruktion, där det anges att en ledamot som önskar delta på distans senast ett visst antal dagar i förväg ska anmäla detta och att ordföranden avgör om sådan närvaro får ske.

Karlstads stift, som tillstyrker förslagen, framhåller att nuvarande sammanträdesform med fysiska möten även fortsättningsvis ska vara huvudregeln för beslutande och verkställande organ, men att det finns anledning att utreda även andra former av beslutsfattande på distans. Stiftet anser att det är problematiskt, inte minst ur ett glesbygdsperspektiv med långa avstånd, om ett beslutande organ inte kan hålla sammanträden per telefon eller kan fatta beslut per capsulam. Även *Göteborgs stift* efterlyser regler som möjliggör telefonsammanträden eller enklare videokonferenssammanträden.

Stockholms stift tillstyrker förslagen och lyfter bland annat att det bör framhållas att möjligheten till distansdeltagande är ett komplement till det fysiska deltagandet och att möjligheten även bör omfatta tjänstgörande ersättare, till exempel vid sjukfrånvaro. I stället för att avbryta sammanträden om tekniken inte fungerar bör det vara möjligt att utse en ersättare för den ledamot som deltar på distans att träda in för återstoden av sammanträdet, särskilt om det redan från början kan förutses att avbrottet kommer att ta orimligt lång tid att åtgärda. Om det finns valärenden på dagordningen eller sekretessärenden kan det vara olämpligt att medge deltagande i beslutsfattandet på distans. Förutom närmare regler om i vilka situationer som deltagande på distans ska vara tillåtet, bör det också finnas regler om tekniska lösningar och hjälpmedel som ska användas.

Stiftsstyrelsen i Uppsala stift efterlyser bredare motivskrivningar om eventuella hållbarhetseffekter som förslagen kan medföra utifrån fler perspektiv. *Stiftsstyrelsen i Skara stift* menar att alla aspekter ur barnkonsekvensperspektiv inte har belysts och nämner möjligheter för föräldrar att delta i sammanträden och samtidigt se till barnomsorgen.

Skara stift lyfter att kyrkokansliet bör ges i uppdrag att ta fram lämpliga råd och föreskrifter att användas som stöd vid införandet, till exempel avseende säkrade tekniska lösningar. *Täby församling* förutsätter att beslut om ändringar i kyrkoordningen följs upp av kyrkostyrelsen vad gäller upphandling av tekniska lösningar och riktlinjer samt mallar för hur arbetet ska genomföras praktiskt av de kyrkofullmäktige som öppnar för möjligheten att delta med ledamöter närvarande på distans.

Domkapitlet i Strängnäs stift lyfter fram att det är en brist att det inte finns med en översyn av de bestämmelser som gäller för domkapitel.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

Inledande utgångspunkter

Kyrkoordningens bestämmelser avseende formerna för det demokratiska beslutsfattandet härstammar från den tidigare kommunalrättsliga regleringen och har endast i vissa delar och i mindre utsträckning ändrats. I den mån varken förarbetena eller inomkyrklig rättspraxis ger någon vägledning är det brukligt att i stället söka ledning i

kommunallagens förarbeten, den kommunalrättsliga praxisen och doktrinen. De bestämmelser i kyrkolagen som utgjorde grund för kyrkoordningens bestämmelser om de förtroendevalda organens arbete, hade som viktig utgångspunkt den vid tidpunkten för kyrkoordningens tillkomst gällande kommunallagen (1991 års kommunallag). Den nya kommunallagen innehåller likalydande regleringar.

Kyrkostyrelsen kan inledningsvis konstatera att frågan om sammanträde på distans inte i någon form har behandlats i förarbetena till kyrkoordningen. Inte heller har frågan blivit föremål för prövning av Överklagandenämnden. Det finns således inga kyrkliga förarbeten eller någon kyrklig rättspraxis som kan ge vägledning i hur kyrkoordningen ska tolkas. Bestämmelserna är dock till största del identiska med den tidigare kommunallagen, vars bestämmelser utgjorde grund för kyrkolagen, från vilken kyrkoordningens bestämmelser i sin tur till stor del har hämtats (jfr CsSkr 1999:3, bilaga 3). Bestämmelserna i kyrkoordningen bör därför, vad gäller de beslutande och verkställande organen, enligt kyrkostyrelsens mening kunna tolkas med utgångspunkt i kommunalrätten.

I likhet med kommunallagen finns inte heller i kyrkoordningen någon särskilt angiven innebörd av termen ”närvaro”, vilket leder till att ordet närmast bör tolkas utifrån dess språkliga innebörd. Ordet närvara (”vara när”) innebär enligt Svenska akademins ordlista (tryckår 2015) att ”vara på platsen för en viss händelse”, enligt Svensk ordbok (tryckår 2009) att ”befinna sig på platsen för en viss händelse”. Detta får till följd att med närvaro i kyrkoordningen avses *fysisk närvaro* vilket motsvarar vad som anses gälla kommunalrättsligt. Bestämmelserna i kyrkoordningen förutsätter vidare att sammanträden som ska hållas, ska hållas på en viss i förväg bestämd *fysisk plats* (jfr bestämmelser om kallelse). För att någon ska anses *närvarande* måste personen således vara *fysiskt närvarande* på den *fysiska plats* där sammanträdet hålls. Hur många som formellt anses närvarande vid ett sammanträde har betydelse för om det organ som avses är beslutsfört. Endast den som är formellt närvarande kan delta i beslutsfattandet. I likhet med vad som gäller enligt kommunalrätten för andra kategorier än ledamöter, som inte deltar i det formella beslutsfattandet, finns inte heller i kyrkoordningen något hinder mot att låta någon som inte formellt kan anses närvarande, lyssna till det som sägs eller yttra sig vid ett sammanträde, till exempel per telefon, utan att delta i beslutet. Detta gäller oavsett om det är en ledamot, en ersättare eller någon annan som har tillåtits närvara. Detta är, också i likhet med kommunalrätten, inte en rättighet utan något som avgörs av sammanträdets ordförande, förutsatt att det beslutande eller verkställande organet inte bestämt något särskilt. Det finns därför enligt kyrkostyrelsen endast anledning att överväga en reglering av deltagande i beslutsfattande på distans för ledamöter där den formella närvaron har betydelse. Det bör dock noteras att med ledamot avses i detta sammanhang även den som vid ett visst sammanträde kommer att tjänstgöra eller tjänstgör i en ledamots ställe.

För att beslutsfattande ska vara möjligt med någon ledamot formellt närvarande på distans, krävs enligt kyrkostyrelsens mening att det finns uttryckliga bestämmelser som reglerar dessa förhållanden. Sådana bestämmelser skulle i någon mån kunna underlätta för olika grupperingar av förtroendevalda, till exempel de som har långt till den plats där sammanträdet hålls, eller tillfälligt befinner sig på annan ort, eller regelmässigt pendlar en längre sträcka. I sådana fall skulle det kunna vara värdefullt att vid något tillfälle kunna delta på distans. De geografiska förutsättningarna inom kyrkan skiljer sig åt och en möjlighet att delta på distans skulle också kunna bidra till ett minskat resande. I något fall kan det också bidra till att underlätta för förtroendevalda som av andra skäl har svårt att närvara vid alla sammanträden, till exempel föräldrar med små barn. Det i sin tur skulle också kunna bidra till att förhindra avsägelser av förtroendeuppdrag. En möjlighet för ledamöter att delta på distans skulle således

kunna medföra positiva hållbarhetseffekter ur flera perspektiv. Kyrkostyrelsen kan konstatera att den föreslagna möjligheten i grunden har ett mycket starkt stöd hos remissinstanserna och att endast en remissinstans motsatt sig idén med ett sådant deltagande. Uttryckliga bestämmelser som möjliggör beslutsfattande på distans, under vissa förutsättningar, bör därför införas.

Kyrkoordningen har, som framgått ovan, av övervägda skäl en nära koppling till den kommunalrättsliga regleringen. Vid 2013 års kyrkomöte uttalades bland annat att arbetet med kyrkoordningen ska ”handla om en kontinuerlig strävan att uppnå ett regelverk som är ändamålsenligt, enkelt att tillämpa för alla Svenska kyrkans nivåer och som syftar till att skapa goda förutsättningar för utförandet av den grundläggande uppgiften” (Kr 2013:3). Det innebär således, enligt kyrkostyrelsen, att en kyrkorättslig reglering om distansdeltagande inte nödvändigtvis behöver utformas i full överensstämmelse med kommunallagen. På grund av den nära kopplingen till kommunallagen bör dock den kommunalrättsliga regleringen kunna utgöra grunden för utformningen av en motsvarande bestämmelse i kyrkoordningen, förutsatt att det inte av någon anledning finns sakligt motiverade skäl att avvika från den kommunalrättsliga regleringen.

Några remissinstanser, däribland *stiftsstyrelsen i Göteborgs stift* som har avstyrkt den föreslagna modellen och *stiftsstyrelsen i Karlstads stift* som har tillstyrkt förslagen, menar att även sammanträden per telefon bör möjliggöras. I den remitterade promemorian har en grundläggande utgångspunkt för förslagen varit att införa regler som så långt som möjligt åstadkommer ett distansdeltagande som liknar situationen med fysisk närvaro. Det är kyrkostyrelsens mening att formell närvaro vid sammanträden över telefon inte är förenligt med denna utgångspunkt. Det skulle därför, såsom Göteborgs stift efterfrågar, behöva genomföras en fördjupad utredning där ett annat slags reglering utarbetas som utgår från andra principer än de som föreslås gälla. Vidare gör rättssäkerhetsintressen att vissa typer av ärenden inte är lämpliga att avgöras per telefon och det finns, vilket också har konstaterats i statliga beredningar av motsvarande fråga, svårigheter att i bestämmelser göra en rimlig avgränsning av vilka ärendetyper som kan komma i fråga för behandling över telefon, inte minst med hänsyn till hur sekretessfrågor ska hanteras. De fördelar som kan uppnås med ett regelverk som möjliggör deltagande över både ljud och bild överväger ur dessa aspekter klart fördelarna med telefonnärvaro. Den teknik som behövs för att närvara per ljud och bild är numera relativt lättillgänglig och kyrkostyrelsen utgår från att den digitala utvecklingen kan komma att ytterligare förenkla och förbättra sådana tekniska hjälpmedel.

Beslutsfattande per capsulam, som några remissinstanser efterfrågat, innebär ytterligare avsteg från den kollegiala beslutsformen och har inte varit föremål för utredning. Kyrkostyrelsen kan konstatera att kyrkoordningen redan erbjuder relativt omfattande delegationsmöjligheter. Det bör därför inte finnas något som hindrar att det lokalt utformas ordningar som medger att förslag till beslut cirkuleras bland ledamöterna, för att därefter formellt tas av någon som fått ett delegerat beslutsmandat. Som redan nämnts har kyrkostyrelsen haft som utgångspunkt för nu aktuella förslag att deltagande på distans så långt som möjligt ska likna en situation med fysisk närvaro för att ledamoten formellt ska kunna anses närvarande vid sammanträdet. Det finns därför, enligt kyrkostyrelsens mening, inte anledning att för närvarande utreda andra former för beslutsfattande på distans eller införande av mer långtgående undantag från det fysiska sammanträdet och den kollegiala beslutsformen än vad som föreslås i denna skrivelse.

Kyrkoordningens bestämmelser om beslutsfattande för de beslutande och verkställande organen bygger på en kollektiv beslutsform som i sin tur har sin grund i kyrkans demokratiska struktur. Reglerna kring beslutsfattandet förutsätter att ledamöterna i det organ som ska fatta beslut sammanträder och överlägger i de frågor som ska beslutas om. Kyrkostyrelsen har tidigare konstaterat att för att detta ska vara möjligt ställer kyrkoordningen krav på att de ledamöter (inklusive tjänstgörande ersättare) som ska delta i beslutsfattande och således formellt anses närvarande är de som fysiskt befinner sig på platsen för sammanträdet.

I likhet med vad som konstaterades när kommunallagen ändrades är det fysiska mötet fortsatt viktigt även för de kyrkliga organen, då det ger tillfälle till informella kontakter och åsiktsutbyten som är nödvändiga för det arbete som ska utföras i de beslutande och verkställande organen. Ett deltagande på distans skulle, för till exempel den åhörare som befinner sig på ett offentligt fullmäktigesammanträde, kunna riskera att försvaga det beslutande organets legitimitet om alltför många ledamöter inte deltar på platsen för sammanträdet. Likaså har ett antal remissinstanser, även om de har tillstyrkt de föreslagna bestämmelserna, lyft att vissa slags frågor är mer lämpliga än andra att behandla med någon ledamot deltagande på distans. Detta talar för att de bestämmelser som nu föreslås ska betraktas som en kompletterande möjlighet för ett beslutsfattande som annars överhuvudtaget inte hade kommit till stånd, eller för de fall där deltagandet på distans på ett väsentligt sätt förbättrar någon enstaka ledamots möjlighet till deltagande. Huvudregeln ska fortsatt vara att sammanträden genomförs med ledamöter närvarande på den plats där sammanträdet äger rum.

De förslag som lämnas är inte avsedda att förändra grunderna för hur sammanträden i beslutande och verkställande organ genomförs. Eftersom det är fråga om ett komplement till de befintliga bestämmelserna finns inte, som *stiftsstyrelsen i Göteborgs stift* har anfört, anledning att anta att behovet av ersättare påverkas i nämnvärd omfattning. Det kommer, enligt kyrkostyrelsen, alltjämt finnas många situationer där en ledamot inte kan närvara vid sammanträden av andra skäl än sådana som kan överbryggas genom att ledamoten tillåts delta på distans. Det kommer inte heller att vara möjligt att delta på distans i alla beslutande och verkställande organ, eftersom det är en fråga för lokala bedömningar om och när denna möjlighet ska gälla, vilket kyrkostyrelsen utvecklar nedan.

Detaljerad reglering eller grundreglering

Den kommunalrättsliga regleringen anger grunderna för under vilka förutsättningar en ledamot får delta i beslutsfattande på distans, men överlämnar till respektive fullmäktige att inom ramen för lagregleringen närmare ange om och hur. Deltagande på distans får ske a) om *fullmäktige har beslutet det*, b) om det sker genom *ljud- och bildöverföring i realtid* och c) på ett sådant sätt att *samtliga deltagare kan se och höra varandra* och d) *delta på lika villkor*. Kommunallagen lämnar således en stor frihet till respektive fullmäktige att utifrån dessa grunder närmare reglera i vilka situationer deltagande på distans ska vara tillåtet, vilken teknisk lösning och vilka lokaler som ska användas och överlämnar till respektive nämnd att närmare bestämma vad som ska gälla för just den nämnden.

En fråga som kan ställas är om en motsvarande ”frihet” är lämplig även i det kyrkliga sammanhanget.

En alternativ lösning skulle kunna vara att redan i kyrkoordningen på ett detaljerat sätt uppställa specifika situationer och tekniska krav när det kan vara möjligt med beslutsfattande på distans. En sådan reglering skulle dock, på grund av de varierande

behoven och förutsättningarna inom kyrkan, behöva vara relativt detaljerad för att täcka in samtliga tänkbara omständigheter och tekniska lösningar. Detta framstår enligt kyrkostyrelsen inte som en ändamålsenlig ordning. I kyrkoordningen bör i stället, med beaktande av den lokala självstyrelsen, endast anges grunderna för deltagande på distans. Kyrkostyrelsen kan konstatera att denna ordning också har vunnit mycket starkt stöd bland remissinstanserna. Det bör därför vara en fråga för respektive beslutande organ att bestämma om ett sådant deltagande ska få ske och att närmare reglera i vilka situationer som deltagande på distans ska vara tillåtet samt vilken teknisk lösning och vilka lokaler som ska användas. Det bör även vara möjligt för det beslutande organet att överlämna till respektive verkställande organ att närmare bestämma vad som ska gälla för det organet.

Kyrkoordningen innehåller, till skillnad från den tidigare kyrkolagen och kommunallagen, inte någon reglering om att kyrkofullmäktige ska ha en arbetsordning. Det verkställande organet ska dock ha en arbetsordning, som organet självt beslutar om. Det finns däremot inte några bestämmelser om att det beslutande organet ska utfärda reglemente, utom avseende stiftsfullmäktige för stiftets nämnder. Om det, trots avsaknaden av en uttrycklig reglering, ändå finns en arbetsordning för fullmäktige eller när det finns ett reglemente, bör en eventuell reglering om distansdeltagande lämpligen tas in där. I övriga fall finns inget som hindrar att fullmäktige genom ett särskilt beslut anger om och när distansdeltagande får ske i fullmäktige eller något verkställande organ. I det fall fullmäktige i sitt beslut har överlämnat till ett verkställande organ att närmare bestämma vad som ska gälla distansdeltagande i det organet, bör detta tas in i organets arbetsordning. Kyrkostyrelsen anser dock att några särskilda regler om detta inte behöver föras in i kyrkoordningen, eftersom kyrkoordningen i övrigt inte innehåller några bestämmelser om arbetsordningens innehåll.

Övriga krav för distansdeltagande

Kyrkostyrelsen har tidigare konstaterat att endast de grundläggande förutsättningarna för distansdeltagande bör regleras i kyrkoordningen. Den första grunden har beskrivits ovan, nämligen att distansdeltagande enbart får ske om det beslutande organet har beslutat att så får ske. De övriga grunderna för deltagande på distans bör, vilket kyrkostyrelsen också berört ovan, utformas utifrån den ovan redovisade grundläggande utgångspunkten att ett deltagande på distans så långt som möjligt ska likna en situation med fysisk närvaro. Detta innebär att deltagandet måste ske genom *ljud och bildöverföring i realtid* och på ett sådant sätt att *samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor*. Dessa grunder är förutsättningar och således krav för att en ledamot som inte befinner sig fysiskt i sammanträdeslokalen ska kvalificera sig som närvarande fastän på distans. Uppfylls inte villkoren kan personen inte anses vara närvarande och ett pågående sammanträde kan behöva avbrytas. Detta överensstämmer med den kommunalrättsliga regleringen.

Göteborgs stift har som en allmän synpunkt framfört att den föreslagna regleringen är alltför komplicerad för att få ett genomslag i församlingar och stift. Om det är svårt eller mycket dyrt att uppfylla de tekniska kraven blir den föreslagna regleringen enligt stiftet knappast till någon hjälp. Stiftet efterlyser därför exempel på tekniska lösningar som uppfyller kraven. I sammanhanget påtalar stiftet att det är mycket få kommuner som använder detta i praktiken även om de har infört möjligheten till distansdeltagande. En enklare reglering hade därför enligt stiftet varit önskvärd.

Kyrkostyrelsen har inte tagit del av några utvärderingar som visar att det är på grund av kommunallagens utformning i sig som så få kommuner har nyttjat distans-

deltagande i praktiken. Samtidigt är det ofrånkomligt att med de grundläggande förutsättningar som föreslås regleras i kyrkoordningen, ställs det i vissa fall tämligen höga krav för att distansdeltagande ska vara tillåtet. Enligt kyrkostyrelsen är detta dock rimligt när det gäller deltagande i beslutsfattande i den demokratiska ordning som gäller inom kyrkan. Kyrkostyrelsen återkommer till de tekniska kraven nedan.

Närmare om ljud och bildöverföring i realtid och deltagande på lika villkor

Deltagare som inte befinner sig i samma lokal ska vara anslutna till varandra med både ljud och bild i realtid. Deltagarna ska kunna se och höra varandra tydligt, bland annat i syfte att kunna identifiera varandra på ett betryggande sätt. Samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra. Det bör således inte vara tillräckligt att bara de som är närvarande i sammanträdeslokalen kan se den ledamot, inklusive tjänstgörande ersättare, som deltar på distans. Den distansdeltagande måste också kunna se samtliga övriga deltagare, vilket också inkluderar att om flera deltar på distans måste även de kunna se varandra. Detta har inte minst betydelse vid överläggningar som sker bakom stängda dörrar, i synnerhet vid behandling av ärenden där uppgifter inte får röjas till utomstående, det vill säga som omfattas av undantag från offentlighet enligt 54 kap. kyrkoordning eller av sekretess enligt lag. Det måste också i samband med omröstningar vara möjligt att säkerställa att det endast är ledamöter som deltar i de omröstningar som genomförs i det beslutande eller verkställande organet. Att alla deltagare ser och hör varandra tydligt är också nödvändigt för att den som deltar på distans ska kunna vara fullt delaktig i överläggningarna.

Den som deltar på distans ska ges möjlighet att delta på lika villkor som de personer som är fysiskt närvarande i den lokal där sammanträdet hålls. Detta ställer krav på den tekniska utrustningen och att den bild- och ljudöverföring som används är av hög kvalitet och stabil. Om överföringen försämras eller bryts kan deltagandet inte längre anses ske på lika villkor och ordföranden måste omedelbart avbryta sammanträdet till dess en ljud- och bildöverföring med tillräcklig kvalitet och stabilitet har återupprättats.

Stockholms stift har efterfrågat en möjlighet att i denna situation i stället låta en ersättare träda in för den ofrivilligt frånvarande ledamoten. För att möjliggöra detta, skulle det krävs uttryckliga undantagsbestämmelser från principen om deltagande på lika villkor eftersom ett sådant förfarande, enligt kyrkostyrelsens mening, skulle innebära att andra förutsättningar skulle gälla för den distansdeltagande ledamoten än för övriga ledamöter som befinner sig på platsen för sammanträdet. Ett av syftena med kravet på lika villkor är att motverka att ett deltagande på distans i sig skulle underlätta möjligheten att påverka utgången i ett beslutsärende. Så skulle exempelvis kunna bli fallet om tekniken inte fungerar och ledamoten därmed utestängs från att delta i beslutsfattandet. Deltagande på lika villkor ska i en sådan situation, enligt kyrkostyrelsen, betraktas som en rättighet för den distansdeltagande ledamoten att tjänstgöra vid sammanträdet. En ofrivillig frånvaro skulle kunna få till effekt att exempelvis majoritetsförhållanden skiftar. Kyrkostyrelsen anser därför att något sådant undantag inte bör införas. Det torde dock vara möjligt för en ledamot att i en sådan situation, som en sista utväg, frivilligt avstå från fortsatt deltagande i sammanträdet och på så sätt möjliggöra att en ersättare träder in från och med nästa ärende på dagordningen. Det är angeläget att inte utsätta ledamoten för påtryckningar som innebär att beslutet att lämna sammanträdet inte kan anses frivilligt. Det bör vara en fråga för ordföranden att utreda förutsättningarna för ett sådant förfarande och låta anteckna detta i protokollet. Att en ledamot ska delta på lika villkor ställer också krav på att den distansdeltagande ledamoten på samma sätt som övriga ska kunna ta del av handlingar som delas ut vid sammanträdet. Det måste även finnas möjlighet att delta i slutna omröstningar,

om sådana ska genomföras. En öppen omröstning ställer inte några särskilda krav på den tekniska utrustningen, men en sluten omröstning måste genomföras på ett sådant sätt att valhemligheten upprätthålls, att alla beslutandes röster är med i omröstningen och att det finns en sådan insyn i förfarandet att omröstningen inte kan manipuleras. Det ställs således extra höga krav på den tekniska utrustningen när slutna omröstningar ska genomföras. Om dessa krav inte kan uppfyllas är distansdeltagande i ett sådant sammanträde inte möjligt och bör således inte medges. Detta överensstämmer med den kommunalrättsliga regleringen.

Skara stift har på grund av avsaknaden av närmare redogörelse av hur en sluten omröstning skulle kunna genomföras och risken för valhemlighetens röjande, som enda remissinstans föreslagit att det inte ska vara möjligt att delta på distans i ärenden som avser val eller tillsättning av tjänst. Kyrkostyrelsen kan konstatera att de krav som den föreslagna regleringen ställer på teknisk utrustning i dessa ärenden är av ett slag som normalt inte tillhandahålls genom videokonferensutrustningar eller andra digitala mötesverktyg. I praktiken kan det således antas att möjligheten att låta någon ledamot delta på distans vid ett sammanträde där ett ärende ska behandlas som förutsätter en sluten omröstning är begränsat. Frågan är om detta praktiska skäl ska innebära ett principiellt hinder för deltagande på distans.

Den reglering kyrkostyrelsen föreslår är teknikneutral och anger grunderna för deltagandet. Detta innebär att kravet på den tekniska utrustning som används varierar beroende på karaktären av de ärenden som behandlas. Den tekniska utvecklingen pågår konstant och det går därför inte att utesluta att det inom en relativt snar framtid kan finnas lättillgängliga tekniska lösningar som uppfyller de krav som ställs för slutna omröstningar. Kyrkostyrelsen har förtroende för att de krav som uppställs kommer att följas av de beslutande och verkställande organ som väljer att införa möjligheten till beslutsfattande på distans. Det är också, vilket kyrkostyrelsen återkommer till nedan, en fråga för lokala organ att ange vilka närmare förutsättningar som ska gälla för deltagandet i det lokala sammanhanget. Kyrkostyrelsen anser därför sammantaget att det inte finns anledning att principiellt undanta val- och tillsättningsärenden från möjligheten till distansdeltagande.

Det är den kyrkliga enheten som sådan som ansvarar för att den tekniska utrustning som behövs finns tillgänglig och uppfyller kraven, men i praktiken är det ytterst en fråga för ordföranden att säkerställa att den tekniska utrustningen tillförsäkrar att deltagandet sker på lika villkor. För att kunna göra detta är det dock enligt kyrkostyrelsen rimligt att möjligheten att delta på distans inte omfattar den person som är ordförande för sammanträdet. Ordföranden har ett särskilt ansvar för genomförandet av mötet och ordningen på detsamma och måste därför fysiskt befinna sig på den plats där sammanträdet hålls. Det gäller särskilt i de fall där det är fråga om sammanträden med beslutande organ som är offentliga. För att ett sammanträde där någon deltar på distans ska kunna anses ske offentligt, måste även allmänheten kunna ta del av sammanträdet i den del någon ledamot deltar på distans.

Närmare om sammanträden inom stängda dörrar, undantag från offentlighet och personuppgiftsbehandling

När sammanträden med de verkställande organen genomförs, sker detta inom stängda dörrar. Det betyder att ingen annan än ledamöterna, ersättarna och eventuellt övriga som enligt särskilda beslut får närvara, kan ta del av sammanträdet. Det måste enligt kyrkostyrelsen anses vara en fråga för ordföranden att ställa de frågor som är nödvändiga för att tillförsäkra sig om att inte andra än de som får närvara vid sammanträdet kan ta del av överläggningarna, liksom ett ansvar för respektive person som deltar på

distans att ta sin del av ansvaret för att information inte sprids till obehöriga. Detta är särskilt viktigt i de fall som det på sammanträdet behandlas uppgifter som omfattas av sekretess eller undantag från offentlighet enligt kyrkoordningen. Sådana ärenden ställer särskilda krav på informationssäkerhet i samband med överföringen av ljud och bild och eventuella handlingar. Om överföringarna dessutom innefattar överföring av personuppgifter utgör det en sådan automatiserad behandling av personuppgifter som gör att dataskyddsförordningen är tillämplig. Enligt artikel 32 i dataskyddsförordningen ska en personuppgiftsansvarig bland annat ”med beaktande av den senaste utvecklingen, genomförandekostnaderna och behandlingens art, sammanhang och ändamål samt riskerna, av varierande sannolikhetsgrad och allvar, för fysiska personers rättigheter och friheter [...] vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken”. En stor del av de personuppgifter som kan komma att behandlas vid sammanträden kan sannolikt antas vara s.k. känsliga personuppgifter, vilket ställer extra höga krav de tekniska och organisatoriska åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i relation till den risk för fysiska personers rättigheter och friheter som överföringen av personuppgifterna kan innebära. De krav som ställs på överföring av personuppgifter bör vara desamma för uppgifter som omfattas av sekretess eller undantag från offentlighet.

Kyrkostyrelsen vill särskilt framhålla att de krav på teknik som följer av sekretessbestämmelser och dataskyddsreglering alltid måste efterlevas, oavsett om den tekniska lösning som används i övrigt uppfyller kraven för distansdeltagande eller inte. Det betyder att även om någon ledamot, eller ersättare, tillåts följa ett sammanträde på distans utan att formellt anses närvara, måste även i dessa fall de tekniska lösningar som används säkerställa att sekretess och dataskydd upprätthålls.

Särskilt om tillsättningsnämnden

Tillsättningsnämnden, som utses när en befattning som domprost ska tillsättas, består av tre ledamöter som utses av kyrkorådet i domkyrkoförsamlingen eller, om domkyrkoförsamlingen ingår i ett pastorat, i pastoratet, och tre som utses av stiftsstyrelsen under ledning av biskopen som ordförande. För ledamöterna utses lika många ersättare. Stiftsstyrelsen utser även en ersättare för biskopen som ledamot. Om interimsdelegerade har tillsatts, utser i stället interimsstyrelsen de ledamöter som kyrkorådet annars utser. Det är således fråga om ett verkställande organ av tillfällig natur som väljs för en begränsad tid och därmed har ett begränsat antal sammanträden.

Skara stift har mot bakgrund av detta anfört att tillsättningsnämnden bör undantas från möjligheten till distanssammanträden, då de säkerhetsmässiga riskerna inte står i proportion till fördelarna med möjligheten. Kyrkostyrelsen konstaterar att en omröstning i tillsättningsärenden ska genomföras slutet. I dessa fall ställs särskilt höga krav på den tekniska utrustningen, inte minst för att bevara valhemligheten (se ovan). Om kraven som uppställs för distansdeltagande inte kan uppfyllas är det inte möjligt att låta någon närvara på distans vid ett sammanträde där beslut om tillsättning ska fattas. För att distansdeltagande överhuvudtaget ska vara möjligt i något organ, i enlighet med vad som föreslagits i övrigt, krävs att det beslutande organet bestämmer att sådant deltagande får ske. Det är således möjligt att göra olika bedömningar i frågan om en tillsättningsnämnd ska, eller inte ska, ha denna möjlighet. Kyrkostyrelsen anser därför att det saknas skäl att i kyrkoordningen undanta tillsättningsnämnden.

I likhet med vad som föreslås för övriga verkställande organ och vad som anförs ovan, bör det vara ett beslutande organ som avgör om och i vilken utsträckning delta-

gande på distans får ske i denna nämnd. Eftersom nämnden, med undantag av biskopen, utses genom beslut av två olika delar av kyrkan uppstår frågan om både kyrkofullmäktige (eller interimisdelegerade) och stiftsfullmäktige bör fatta likalydande beslut om deltagande på distans, eller om det kan vara tillräckligt att något av de beslutande organen fattar detta beslut. En ordning där två beslutande organ ska fatta likalydande beslut riskerar enligt kyrkostyrelsen att varken bli ändamålsenlig eller enkel att tillämpa. Av dessa skäl framstår det som mer rimligt att beslutet i stället kan fattas av något av de beslutande organen. Det förhållandet att biskopen är ordförande i tillsättningsnämnden och att stiftsstyrelsen därutöver utser hälften av ledamöterna kan tala till förmån för att stiftsfullmäktige fattar beslut i frågan. Detta är också kyrkostyrelsens förslag.

Särskilt om organ som kyrkostyrelsen utfärdar närmare bestämmelser för

För de organ som regleras genom bemyndiganden till kyrkostyrelsen, till exempel de beslutande och verkställande organen i kyrkliga samfundigheter för särskilda uppgifter, avser kyrkostyrelsen att reglera motsvarande förutsättningar för distansdeltagande som föreslås anges i kyrkoordningen. Detta gäller under förutsättning att det i kyrkoordningen införs sådana bestämmelser.

I avsnitt 5.5.2 behandlas vad som bör gälla för kyrkostyrelsen.

Råd, föreskrifter, riktlinjer och stödmaterial

Skara stift har lyft att kyrkokansliet bör ges i uppdrag att ta fram lämpliga råd och föreskrifter att användas som stöd vid införandet, till exempel avseende säkrade tekniska lösningar. Täby församling förutsätter att beslut om ändringar i kyrkoordningen följs upp av kyrkostyrelsen vad gäller upphandling av tekniska lösningar och riktlinjer samt mallar för hur arbetet ska genomföras praktiskt av de kyrkofullmäktige som öppnar för möjligheten att delta med ledamöter närvarande på distans.

Kyrkostyrelsen kan konstatera att det av förarbetena till kyrkoordningen uttalades att beslut inom Svenska kyrkan ska tas på så låg nivå som möjligt, det vill säga en s.k. subsidiaritetsprincip ska gälla (SKU 1998:3 *Arbetet på olika kyrkliga nivåer*, s. 179). Denna princip har ansetts komma till uttryck bland annat genom 6 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan, där det anges att kyrkomötet inte får besluta i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller stifts uppgift att besluta i. Vidare uttalades (a. bet., s. 180): ”Det är t.ex. inte den nationella nivåns uppdrag att genom uttalanden i Kyrkomötet eller på annat sätt utanför kyrkoordningens ram försöka binda församlingar och stift till ett visst handlingsmönster.”

Kyrkostyrelsen har således inte någon allmän rätt att utfärda anvisningar, riktlinjer eller rekommendationer för verksamheten i stift och församlingar om det inte uttryckligen framgår av kyrkoordningen (jfr exempelvis Edqvist, m.fl., *Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2018 med kommentarer och angränsande lagstiftning*, s. 245). Kyrkomötets normgivning sker i stället genom bestämmelser i kyrkoordningen eller på delegation från kyrkomötet av kyrkostyrelsen och undantagsvis domkapitlet (a. bet., s. 179. Se även 10 kap. 1 a och 2 §§ och O 2018:12).

För att göra det möjligt att utfärda bindande rekommendationer om användning av föreskrifter för införande av olika former av beslutsfattande på distans skulle det krävas att kyrkostyrelsens ges ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser. Kyrkostyrelsen föreslår i avsnitt 5.5.2 vilka förutsättningar som ska gälla för deltagande på distans i kyrkostyrelsen. Någon remissinstans har efterfrågat att delar av dessa bestämmelser ska införas som ytterligare förutsättningar i kyrkoordningen. Det är kyrkostyrelsens mening, vilket framgår av motivskrivningarna i övrigt, att det med respekt

för bland annat den lokala självstyrelsen bör vara en fråga för respektive del av kyrkan att, utifrån sina behov och förutsättningar, närmare avgöra vad som ska gälla lokalt. Det innefattar såväl val av tekniska lösningar och införandeprocessen samt eventuella anpassningar till lokala förutsättningar i övrigt. De bestämmelser som gäller för kyrkostyrelsen kan i detta arbete utgöra ett exempel för de beslut som respektive beslutande organ måste fatta, om de väljer att öppna för möjligheten till deltagande på distans. Kyrkostyrelsen menar därför att det inte bör införas mer detaljerade bestämmelser om vad som ska gälla, varken i kyrkoordningen eller i närmare bestämmelser utfärdade med stöd av kyrkoordningen.

Kyrkostyrelsen kan vidare konstatera att det enligt bestämmelser i kyrkoordningen är en fråga för stiftet att ge råd och stöd till församlingar i, bland annat, rättsliga frågor. Det är därför i första hand en fråga för stiftet att bistå de enheter som efterfrågar sådant stöd. I de fall stiftet efterfrågar stöd från den nationella nivån kan kyrkostyrelsen bidra med sådant stöd. Eftersom de bestämmelser som kyrkostyrelsen föreslår ligger nära vad som gäller enligt kommunallagen, bör också det stödmaterial som har utarbetats av Sveriges kommuner och landsting i viss omfattning kunna användas som stöd vid tillämpning av kyrkoordningens bestämmelser. På motsvarande sätt är det också möjligt att som exempel ta del av hur enskilda kommuner arbetar med distansdeltagande.

När det gäller upphandlingar av tekniska lösningar, så avser kyrkostyrelsen att genom nationell upphandlade avtal, eller att delar av den tekniska lösningen skulle kunna ingå i en framtida för hela kyrkan gemensam digital arbetsplats, erbjuda tillgång till tekniska lösningar som skulle kunna uppfylla de krav som ställs för deltagande på distans, i vissa fall.

Kyrkostyrelsen vill understryka att kraven på den tekniska utrustningen kan variera bland annat beroende på typ av ärende och antalet ledamöter som deltar på distans. Det är alltid ytterst en fråga för lokala bedömningar om de tekniska lösningar som finns tillgängliga uppfyller de krav som vid varje tidpunkt ställs för att medge distansnärvaro vid det aktuella sammanträdet. I det fall den tekniska lösningen exempelvis inte möjliggör att samtliga ledamöter kan synas samtidigt, kan detta innebära antingen ett hinder för deltagande på distans eller en begränsning av hur många ledamöter som kan tillåtas närvara på distans samtidigt, eller åtminstone från hur många olika platser som ledamöter samtidigt kan vara anslutna till sammanträdet. Eftersom möjligheten till distansdeltagande är ett komplement till den fysiska närvaron finns däremot inte anledning att anta att detta i praktiken bör medföra några större problem för de enheter som väljer att möjliggöra deltagande på distans.

Ledamöters och ersättares möjlighet att kvarstanna i förtroendeuppdrag

Göteborgs stift, som avstyrkt förslaget, menar att det är en brist att distansdeltagande i sammanträden inte har utretts i relation till de förtroendevalda som flyttar, men trots det får behålla sina förtroendeuppdrag. Stiftet menar att regleringen av detta behöver förändras om en möjlighet att delta på distans införs.

Enligt huvudregeln i 33 kap. 10 § kyrkoordningen upphör ett uppdrag som förtroendevald bland annat om den förtroendevalde flyttar till en annan församling som inte ligger inom det pastorat som församlingen är en del i. En ledamot eller ersättare i ett kyrkoråd i en församling eller ett församlingsråd har trots detta rätt att behålla uppdraget under resten av den pågående mandatperioden, om han eller hon kan fortsätta att fullgöra uppdraget och inte samtidigt har något förtroendeuppdrag i en annan församling eller ett annat pastorat. Bestämmelsen gäller bara uppdrag i församlingar och omfattar därför inte ledamöter och ersättare i kyrkoråd i pastorat. När kyrkoordningen

infördes motiverades bestämmelsen med att den förtroendevalda även en tid efter en flyttning kan ha viktiga bidrag att ge och att det kan ta tid att bli etablerad i en ny församling (se härom och det följande CsSkr 1999:3 s. 2–232). Det ansågs därför av värde för både församlingen och för den förtroendevalda att det skulle finnas en möjlighet att behålla förtroendeuppdraget mandatperioden ut, trots avflyttning. Bestämmelsen är utformad som en generell rättighet, vilket innebär att det är den förtroendevalda själv som avgör om möjligheten ska nyttjas eller inte. I doktrin har ansetts att det också behöver finnas praktiska möjligheter att fullgöra uppdraget.

Kyrkostyrelsen konstaterar att en möjlighet att delta på distans vid sammanträden skulle kunna öka de praktiska förutsättningarna för en ledamot som flyttar att kvarstå i sitt förtroendeuppdrag i kyrkorådet i församlingen eller församlingsrådet, under återstoden av mandatperioden. En förutsättning för detta är dock att fullmäktige har öppnat för möjligheten till distansdeltagande. Kyrkostyrelsen bedömer att en sådan konsekvens av förslaget är förenlig med de motiv som föranledde införandet av nämnda undantagsmöjlighet. Det finns därför inte anledning att av dessa skäl överväga någon ändring av regleringen om valbarhet vid flyttning.

Domkapitel och nämnder på nationell nivå

Domkapitlet i Strängnäs stift har anfört att det är en brist att det inte gjorts en översyn av de bestämmelser som gäller för domkapitel. I det utredningsuppdrag kyrkostyrelsen lämnade ingick inte en fördjupad analys av vad som gäller för närvaro vid sammanträden med domkapitel och nämnderna på den nationella nivån. Skälet för detta är att dessa organ inte är att betrakta som beslutande eller verkställande organ i kyrkoordningens mening. De har vidare särskilda uppgifter av domstolsliknande karaktär. För organen finns särskilda bestämmelser om sammansättning, beslutsförhets- och omröstningsregler. Beslutsförhetsbestämmelserna förutsätter närvaro av organens ledamöter. Detta talar enligt kyrkostyrelsen för att även ledamöter i dessa organ måste vara fysiskt närvarande vid sammanträdet för att formellt kunna anses närvarande.

För att möjliggöra närvaro på distans torde även för dessa organ krävas särskilda bestämmelser som medger detta. Med hänsyn till organens särskilda uppgifter bör en sådan fråga utredas i särskild ordning, inte minst med beaktande av de särskilda rätts-säkerhetsaspekter som gör sig gällande inom domstolsliknande förfaranden. Kyrkostyrelsen avser att återkomma med en översyn av kyrkostyrelsens bestämmelser om kyrkoordningens handläggningsregler i ärenden som omfattar domkapitlens uppgifter. Det framstår därför som lämpligt att i det sammanhanget också beakta om det finns anledning att klargöra under vilka förutsättningar de nu nämnda organen får eller kan hålla sammanträden på distans och i samband med detta förslå vilken reglering som bör gälla.

Övrigt

Ordet ”beslutför” och sammansättningar av detta förekommer inte längre i Svenska akademins ordlista eller i kommunallagen. Den term som numera används i kommunallagen är ”beslutsför”, vilket också är det ord som finns i nämnda ordlista. Det föreslås därför att det i kyrkoordningen görs en mindre språklig anpassning så att det i stället för ”beslutför”, ”beslutfört” respektive ”beslutförhet” talas om ”beslutsför”, ”beslutsfört” och ”beslutsförhet”. Ändringen berör avseende ordet ”beslutsförhet” rubrikerna närmast före 3 kap. 17 §, 4 kap. 15 § och 9 kap. 5 § samt lydelsen av 4 kap. 27 §, 7 kap. 15 § och 34 kap. 12 § kyrkoordningen. Avseende ”beslutfört” berörs lydelsen av 3 kap. 19 § och 9 kap. 5 § samt avseende ”beslutför” 14 kap. 4 §, 15 kap. 4 § och 16 kap. 4 §.

I 7 kap. 15 § andra stycket första och fjärde punkten föreslås också rättelser som innebär att stiftets nämnder regleras på samma sätt som gällde enligt tidigare lydelse av nämnda punkter. Av kyrkostyrelsens skrivelse (KsSkr 2012:5 *Strukturfrågor*, s. 137), som ledde fram till kyrkomötets beslut om nu gällande lydelse, framgår att några förändringar i sak inte var avsedda.

5.5.2 Särskilt om kyrkostyrelsen

Kyrkostyrelsens förslag: Bestämmelser om deltagande på distans även för kyrkostyrelsen ska införas i styrelsens instruktion. Deltagande ska ske enligt samma grunder som för verkställande organ på den lokala nivån och i stiftet, med tillägget att det också ska anges i vilken utsträckning sådant deltagande får ske. Deltagande på distans får endast ske om det finns särskilda skäl och i lokaler som är så beskaffade att obehöriga inte kan ta del av sammanträdeshandlingar, bild eller ljud.

Ny paragraf: 5 a § kyrkomötets beslut (SvKB 1999:4) om Instruktion för kyrkostyrelsen.

Promemorians förslag överensstämmer med kyrkostyrelsens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser, med undantag av en församling, har tillstyrkt förslaget.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

Det förslag som lämnas om att medge deltagande på distans för organ i församlingar, pastorat och stift förutsätter ett beslut av respektive beslutande organ. Motsvarande princip bör gälla för kyrkostyrelsen. Det bör dock vara tillräckligt att kyrkomötet närmare anger vad som ska gälla för kyrkostyrelsen i dess instruktion, där också kyrkostyrelsens beslutsföreläsningsbestämmelser finns (kyrkomötets beslut [1999:4] om Instruktion för kyrkostyrelsen). Den reglering som där införs ska således motsvara det beslut som det beslutande organet på andra nivåer får möjlighet att fatta avseende sitt eller sina verkställande organ (jfr exempelvis föreslagna 4 kap. 15 a §). Samma grunder som gäller enligt 3 kap. 17 § för deltagande i fullmäktige bör gälla för kyrkostyrelsen, se avsnitt 5.5.1 angående dessa.

I syfte att understryka att deltagande på distans inte är en huvudregel utan ett komplement till det fysiska sammanträdet, bör det uttryckligen anges att sådant deltagande förutsätter att det finns särskilda skäl. Det särskilda skälet ska föreligga för den ledamot som önskar delta i ett sammanträde på distans och kan till exempel bero på att personen på grund av långa avstånd har svårt att komma till sammanträdet, att ett ärende brådskar eller att föredragningslistan är så kort att den inte motiverar fysisk närvaro av samtliga ledamöter. Det bör därför också vara en fråga för ordföranden att avgöra om distansdeltagande kan medges i det enskilda fallet. Det ska således inte vara en fråga om en rättighet för någon ledamot att delta på distans.

I syfte att ge ordföranden möjlighet att ta ställning till om distansdeltagande kan medges bör det i instruktionen anges att ledamoten måste anmäla detta till kyrkostyrelsens kansli ett visst antal dagar före sammanträdet. Det bör dock vara en fråga för kyrkostyrelsen att i sin arbetsordning närmare bestämma hur många dagar före sammanträdet som en sådan anmälan ska inkomma. Att det finns en viss föreskriven frist är också av betydelse för att den ersättare som i förekommande fall kan behöva träda in som tjänstgörande ledamot ska kunna få kunskap om detta i god tid. Distansdeltagande bör däremot inte tillåtas på sammanträden där det på föredragningslistan före-

kommer valärenden eller ärende om anställning, eftersom det vid dessa sammanträden, vid en eventuell votering, kan bli fråga om att hålla en sluten omröstning. I likhet med vad som föreslås för övriga organ bör kyrkostyrelsens ordförande alltid vara närvarande på den plats där sammanträdet hålls (12 kap. 12 §, 4 kap. 13 §).

Kyrkostyrelsens sammanträden är inte offentliga. Detta innebär bland annat att det bör finnas en reglering som ställer krav på att även den lokal där någon ledamot deltar på distans ska vara så beskaffad att obehöriga inte kan ta del av sammanträdeshandlingar, ljud eller bild. Om det dessutom på sammanträdet ska behandlas personuppgifter eller förekomma material som omfattas av undantag från offentlighet, ställs än högre krav på säkerhet på såväl den lokal som den teknik som används. Så länge säkerhetskraven uppfylls kan dock kraven på lokalens beskaffenhet variera beroende på ärendenas art.

Kyrkostyrelsen bör i övrigt ges befogenhet att besluta om vad som närmare ska gälla om deltagande på distans.

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid styrelsens sammanträde.

5.6 Ikraftträdande

Kyrkostyrelsen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2020. Det bedöms inte föreligga behov av övergångsbestämmelser.

5.7 Konsekvenser

Konsekvenser för barn

Förslaget bedöms inte medföra några särskilda konsekvenser för barn. Skara stift har betonat att förslaget har positiva effekter för barn, däribland att föräldrar ges en möjlighet att delta i sammanträden och samtidigt se till barnomsorgen.

Övriga konsekvenser

Den föreslagna möjligheten till deltagande i beslutsfattande på distans, kan underlätta deltagande i sammanträden för olika grupperingar av förtroendevalda, till exempel dem som har långt till den plats där sammanträdet hålls eller tillfälligt befinner sig på annan ort eller regelmässigt pendlar en längre sträcka och som av sådan anledning vid något tillfälle skulle kunna delta på distans. På grund av möjligheterna att i vissa fall delta på distans i sammanträden, kan förslaget förväntas bidra till ett minskat resande och mer flexibla möjligheter till närvaro. Det kan därmed antas ha positiva hållbarhetseffekter ur flera perspektiv. Det bedöms även att förslaget initialt kan innebära ökade kostnader för inköp av teknik med tillräcklig säkerhet och för uppbyggnad av rutiner.

5.8 Kommentarer till bestämmelserna

5.8.1 Förslaget till ändringar i kyrkoordningen

3 kap.

Deltagande på distans

17 a §

Paragrafen är ny och innehåller de grundläggande bestämmelserna om beslutsfattande på distans för *beslutande organ* på den lokala nivån.

Första stycket anger att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Bestämmelsen anger ett antal krav som måste vara uppfyllda för att en ledamot som inte befinner sig i sammanträdeslokalen ska kvalificeras som närvarande i kyrkoordningens mening. Deltagandet ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. Den som är ordförande för sammanträdet måste dock befinna sig på den fysiska plats där sammanträdet äger rum.

Andra stycket anger att om det beslutande organet har beslutat att ledamöter får delta i dess sammanträden på distans, så ska fullmäktige också ange i vilken utsträckning som det får ske. Det kan till exempel handla om i vilka situationer som sådant deltagande ska få ske (jfr förslaget till instruktion för kyrkostyrelsen, avsnitt 5.5.2). Om det finns en arbetsordning för det beslutande organet, bör de närmare förutsättningarna anges i denna. Om någon arbetsordning inte finns, anges förutsättningarna i ett särskilt beslut.

Tredje stycket anger att en ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid sammanträdet. Det innebär bland annat att en ledamot som deltar på distans anses *formellt* närvarande. Ledamoten ska antecknas som närvarande i sammanträdesprotokollet och kan delta i avgörandet av ärendena. Om de krav som gäller för distansdeltagande inte uppfylls, till exempel därför att någon deltar via telefon, kan denna person inte formellt anses närvarande. Det betyder däremot inte att personen inte kan tillåtas att lyssna på sammanträdet och yttra sig i detsamma. Han eller hon kan däremot inte delta i avgörandet av ärendet m.m.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

4 kap.

Deltagande på distans

15 a §

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges att det är en fråga för det beslutande organet att bestämma om och i vilken utsträckning ledamöter får närvara på distans i sammanträden med ett *verkställande organ*. Detta kan anges i ett särskilt beslut. Eftersom kyrkoordningen i övrigt reglerar utskott, så omfattas inte utskott av den nu föreslagna regleringen. Vilka förutsättningar som gäller för utskott är en fråga som helt avgörs lokalt.

I *andra stycket* anges att en ledamot som deltar på distans ska anses närvarande vid styrelsens sammanträde, se kommentaren till 3 kap. 17 a § tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

27 §

I paragrafen har en hänvisning till 4 kap. 15 a § lagts till som innebär att motsvarande reglering som gäller för kyrkoråd i fråga om deltagande på distans, också gäller för

KsSkr 2019:4 församlingsråd. Se kommentaren till nämnda paragraf. Vidare görs en språklig korrigering.
Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

7 kap.

15 §

I *första stycket* har en hänvisning till 4 kap. 15 a § lagts till. Se kommentaren till denna paragraf. Därutöver har en språklig justering gjorts. Stiftsfullmäktiges beslut avseende en nämnd bör tas in i det reglemente som fullmäktige enligt 7 kap. 14 a § ska besluta om för nämnden.

Det görs även en rättelse av klagörande karaktär i *andra stycket, första punkten*, som innebär att det uttryckligen framgår att bestämmelserna om kyrkoråd i de hänvisade bestämmelserna, som enligt första stycket gäller för stiftets nämner, även ska avse stiftets nämnder. I *fjärde punkten* görs också en rättelse.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

34 kap.

12 §

I *femte stycket* har en språklig justering gjorts och det har lagts till en hänvisning till 4 kap. 15 a §. Se kommentaren till denna paragraf.

Sjätte stycket är nytt och anger att det är stiftsfullmäktige som fattar beslut enligt 4 kap. 15 a § om deltagande på distans. Motiven för detta finns i avsnitt 5.5.1. under rubriken *Särskilt om tillsättningsnämnden*.

Sjunde och åttonde stycket är tidigare sjätte och sjunde stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Enligt förslaget träder ändringarna i kraft den 1 januari 2020. Det har inte bedömts vara nödvändigt med några övergångsbestämmelser.

5.8.2 Förslaget till ändringar i kyrkomötets beslut (SvKB 1999:4) om Instruktion för kyrkostyrelsen

Deltagande på distans

5 a §

Bestämmelsen är ny och reglerar när kyrkostyrelsen får sammanträda på distans.

I *första stycket* anges att kyrkostyrelsen får sammanträda på distans om det föreligger särskilda skäl. Syftet med detta är att markera att distanssammanträden i första hand ska vara ett komplement till sammanträden med fysisk närvaro. Regeln innebär ingen skyldighet för kyrkostyrelsen att sammanträda på distans eller någon rättighet för en ledamot att delta på distans. I bestämmelsen anges även krav på lokalerna för sammanträden med distansdeltagande. Regleringen träffar såväl den lokal där sammanträdet fysiskt äger rum som den eller de lokaler där distansdeltagande i sammanträdet sker. Angående övriga grunder för distansdeltagande, se kommentaren till 3 kap. 17 a § och övervägandena till denna i avsnitt 5.5.1. Angående särskilda skäl och krav på lokalen, se övervägandena i avsnitt 5.5.2.

I *andra stycket* anges att en ledamot som önskar delta, ska anmäla detta till ordföranden senast det antal dagar före sammanträdet som kyrkostyrelsen bestämt och att

det är ordföranden som avgör om ledamoten får delta på distans. Den närmare regleringen kan lämpligen ske i kyrkostyrelsens arbets- och delegationsordning.

I *tredje stycket* anges att den som är ordförande för sammanträdet alltid ska vara fysiskt närvarande på den fysiska plats där sammanträdet hålls. Motiven för detta finns i avsnitt 5.5.1. under rubriken *Närmare om ljud och bildöverföring i realtid och deltagande på lika villkor*.

I *fjärde stycket* regleras att kyrkostyrelsen, utöver vad som anges i instruktionen, själv har rätt att bestämma vad som i övrigt ska gälla för distansdeltagande i styrelsen.

I *femte stycket* anges att en ledamot som deltar på distans ska anses närvarande vid styrelsens sammanträde, se kommentaren till 4 kap. 15 a § och 3 kap. 17 a § tredje stycket.

Slutligen har en ny rubrik tillförts närmast före bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.2.

6 Övriga rättelser

6.1 Förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen.

6.2 Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen att 37 kap. 37 § och 57 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

37 kap.

37 §

Innan namnet på en territoriell församling eller ett pastorat fastställs ska *Språk- och folkminnesinstitutet* samt Lantmäteriet beredas tillfälle att yttra sig.

Innan namnet på en territoriell församling eller ett pastorat fastställs ska *Institutet för språk och folkminnen* samt Lantmäteriet beredas tillfälle att yttra sig.

57 kap.

5 §

För varje församling ska det finnas en församlingsinstruktion. Församlingar som ingår i ett pastorat ska ha en gemensam församlingsinstruktion. Förslag till församlingsinstruktion ska utarbetas av kyrkoherden och kyrkorådet i samråd med domkapitlet. När det gäller en gemensam församlingsinstruktion ska kyrkorådet även samråda med församlingsråden inom pastoratet. Instruktionen ska innehålla

1. de regler för församlingen och församlingens verksamhet som domkapitlet får besluta enligt bestämmelser i denna kyrkoordning,

2. ett pastoralt program för församlingens grundläggande uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. I det pastorala programmet ska även behandlas dels församlingens verksamhet på de andra språk än svenska som behöver användas för att församlingen ska kunna fullgöra sin grundläggande uppgift dels barnets perspektiv utifrån en barnkonsekvensanalys.

När det finns flera kyrkor i en församling ska redovisas hur dessa i huvudsak används.

Utöver vad som sägs i första och andra styckena ska i en gemensam församlingsinstruktion för församlingarna i ett pastorat även redovisas hur ansvaret för församlingens grundläggande uppgift är fördelat mellan församlingarna och pastoratet. Där ska också redovisas hur de befattningar som präst som ska finnas inrättade enligt 37 kap. 18 § i huvudsak disponeras.

Utöver vad som sägs i första och andra styckena ska i en gemensam församlingsinstruktion för församlingarna i ett pastorat även redovisas hur ansvaret för församlingens grundläggande uppgift är fördelat mellan församlingarna och pastoratet. Där ska också redovisas hur de befattningar som präst som ska finnas inrättade enligt 37 kap. 19 § i huvudsak disponeras.

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2020.

6.3 Ärendet och dess beredning

KsSkr 2019:4

Kyrkostyrelsen har under året uppmärksammat att det finns behov av rättelser i några av bestämmelserna i kyrkoordningen. I detta avsnitt föreslås sådana ändringar.

6.4 Överväganden och förslag

Kyrkostyrelsens förslag: En rättelse ska göras av ett namn på en myndighet i 37 kap. 37 § och av en hänvisning i 57 kap. 5 § sista stycket.

Ändrad paragraf: 37 kap. 37 § och 57 kap. 5 § kyrkoordningen.

Skälen för kyrkostyrelsens förslag

I 37 kap. 37 § kyrkoordningen anges att bland annat *Språk- och folkminnesinstitutet* ska beredas tillfälle att yttra sig över ett namn på en territoriell församling eller ett pastorat innan det fastställs. Denna myndighet heter numera *Institutet för språk och folkminnen*.

I 57 kap. 5 § sista stycket finns en hänvisning till 37 kap. 18 § som rätteligen borde hänvisa till 19 § nämnda kapitel. Hänvisningen har tidigare rättats av kyrkomötet (Kr 2015:1, KmSkr 2015:28, SvKB 2015:9). Efter beslut av 2016 års kyrkomöte fick paragrafen åter en felaktig lydelse genom att hänvisningen av förbiseende ändrades tillbaka till 37 kap. 18 § (EE 2016:1, SvKB 2016:1).

Kyrkostyrelsen föreslår att de ovan redovisade felaktigheter rättas.

6.5 Ikraftträdande

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, det vill säga den 1 januari 2020. Det bedöms inte föreligga behov av övergångsbestämmelser.

6.6 Konsekvenser för barn

Förslagen bedöms inte medföra några direkta eller indirekta konsekvenser för barn.

6.7 Kommentar till förslaget om ändringar i kyrkoordningen

37 kap.

37 §

En ändring av ett namn på en myndighet har gjorts, så att det i bestämmelsen rätteligen anges Institutet för språk och folkminnen.

57 kap.

5 §

En rättelse har gjorts som innebär att det i *sista stycket* i stället för 37 kap. 18 § hänvisas till 37 kap. 19 §.

Utdrag ur kyrkostyrelsens protokoll

Utdrag ur protokoll fört vid kyrkostyrelsens sammanträde den 10 juni 2019.

Närvarande: Antje Jackelén, ordförande, ledamöterna Wanja Lundby-Wedin, Daniel Tisell, Aron Emilsson, Nils Gårder, Mats Hagelin, Agneta Hyllstam, Lars Johnsson, Berth Löndahl, Marie Rydén Davoust, Britt Sandström, Erik Sjöstrand samt tjänstgörande ersättarna Lars-Ivar Ericson, Anna Karin Hammar och Daniel Larson.

Föredragande: Rättschef Maria Lundqvist Norling

Kyrkostyrelsen beslöt i enlighet med arbetsutskottets förslag

att till kyrkomötet lämna skrivelsen 2019:4 Ändringar i kyrkoordningen m.m.

Reservation

Berth Löndahl reserverade sig mot beslutet i fråga om förslaget om en gemensam ordning för nattvardsgudstjänster.