
Kyrkomötet
Kyrkostyrelsens skrivelse 2021:3

Redogörelse för behandlingen av kyrkomötesärenden

Kyrkostyrelsen överlämnar denna skrivelse till kyrkomötet.

Uppsala den 8 juni 2021

Antje Jackelén

Helén Ottosson Lovén

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör kyrkostyrelsen för sin behandling av kyrkomötesärenden fram till den 30 juni 2021. Vidare lämnas information om ärenden som inte är återrapportering av direkta uppdrag från kyrkomötet.

Innehåll

1 Förslag till kyrkomötesbeslut.....	3
2 Behandlingen av kyrkomötesärenden.....	3
2.1 Skrivelser från kyrkomötet 2020.....	3
2.2 Skrivelser från kyrkomötet 2019.....	8
2.3 Skrivelser från kyrkomötet 2018.....	11
2.4 Skrivelser från kyrkomötet 2017.....	13
2.5 Skrivelser från kyrkomötet 2016.....	15
2.6 Skrivelser från kyrkomötet 2015.....	16
2.7 Skrivelser från kyrkomötet 2014.....	17
3 Övrig rapportering	18
3.1 Svenska kyrkan på nationell nivå under pandemin 2020.....	18
Bilaga 1 Direkta eller indirekta val – en konsekvensanalys	26
1 Sammanfattning	28
2 Inledning	28
3 På väg mot en ny kyrkoordning	30
4 Kyrkosyn och kyrkoordning	34
5 Utredningar efter år 2000 om valsyste­met i Svenska kyrkan	39
6 Samhällsperspektiv på val- och digitaliseringsfrågor	40
7 Indirekta och direkta val – en internationell utblick	43
8 Direkta val i Svenska kyrkan	49
9 Indirekta val i Svenska kyrkan.....	54
10 Analys av konsekvenser.....	57
11 Avslutning.....	64
Bilaga 2 Utvärdering av regelverket kring arvode för och clearing av kostnader för kyrkliga handlingar	66
1 Uppdrag.....	68
2 Bakgrund.....	68
3 Bestämmelser om clearing av kostnader och ersättning för kyrkliga handlingar m.m.	71
4 Redovisning av enkäter i frågor om val av präst.....	73
5 Överväganden	88
Utdrag ur kyrkostyrelsens protokoll.....	106

1 Förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att med godkännande lägga kyrkostyrelsens skrivelse Redogörelse för behandlingen av kyrkomötesärenden till handlingarna.

2 Behandlingen av kyrkomötesärenden

Kyrkostyrelsen lämnar i det följande en redogörelse för sin behandling av kyrkomötesärenden. Alla fortfarande öppna ärenden samt ärenden som avslutats till den 30 juni 2021 redovisas. Detta är ett uttryck för kyrkostyrelsens övergripande ansvar för verksamheten på Svenska kyrkans nationella nivå och avser att skapa en samlad överblick.

För varje ärende redovisas kyrkomötets uppdrag i sammanfattning, vad som skett eller planerats i ärendets handläggning samt om skrivelsen fortfarande är under behandling eller avslutats sedan föregående redogörelse lämnades.

Följande är vägledande för när en skrivelse anges som slutbehandlad eller inte. En skrivelse är i första hand slutbehandlad när resultatet av vad kyrkomötet begärt finns och i förekommande fall lagts fram för kyrkomötet. Exempel på detta är när kyrkomötet begär att kyrkostyrelsen ska återkomma med ett utarbetat förslag i någon fråga. Skrivelsen är slutbehandlad när kyrkostyrelsens förslag läggs fram för kyrkomötet.

Kyrkostyrelsen betraktar även en skrivelse som slutbehandlad när det uppdrag kyrkomötet gett är omhändertaget i ett sammanhang som i sin tur har i uppdrag att göra en redovisning. Ett exempel är när kyrkomötet begär att kyrkostyrelsen ska tillsätta en utredning i en viss fråga. Skrivelsen anses slutbehandlad i och med att utredningen tillsatts. Kyrkomötet kommer då i en framtid att få ta del av utredningens betänkande samt av eventuella förslag från kyrkostyrelsen med anledning av den.

Skrivelser där kyrkomötet ger kyrkostyrelsen något till känna eller informerar kyrkostyrelsen om vad utskottet har anfört, är i regel avslutade när kyrkostyrelsen tagit del av kyrkomötets synpunkter och fört dem vidare till ansvarig verksamhet inom den nationella nivån. Eftersom denna typ av skrivelser inte innebär något uttalat uppdrag och de konsekvenser som de kan medföra inte är budgetprövade i kyrkomötets ekonomiutskott måste kyrkostyrelsen anses ha frihet att själv prioritera bland uppdragen. Däremot kan en sådan skrivelse återspeglas i den årliga redovisningen eller andra skrivelser till kyrkomötet.

Ett mindre antal uppdrag har senarelagts med hänvisning till nödvändiga omprioriteringar i planerad verksamhet.

2.1 Skrivelser från kyrkomötet 2020

Kyrkomötets skrivelse 2020:1 med ekonomiutskottets betänkande 2020:2 Årsredovisning för Svenska kyrkans nationella nivå 2019 (KS 2020-1587)

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med ekonomiutskottets förslag i betänkande E 2020:2 beslutat *dels* att fastställa årsredovisning samt resultat- och balansräkning för Svenska kyrkans nationella nivå 2019, *dels* att bevilja kyrkostyrelsens ledamöter ansvarsfrihet för räkenskapsåret 2019.

Skrivelsen är lagd till handlingarna och slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:2 med
ekonomiutskottets betänkande 2020:3 Redogörelse för behandlingen av
kyrkomötesärenden
(KS 2020-1588)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med ekonomiutskottets förslag i betänkande E 2020:3 beslutat att med godkännande lägga kyrkostyrelsens skrivelse 2020:3 till handlingarna.

Skrivelsen är lagd till handlingarna och slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:3 med
organisationsutskottets betänkande 2020:1 Ansvar för nomineringsmöten inför
val av församlingsråd
(KS 2020-1589)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med organisationsutskottets betänkande O 2020:1 beslutat att anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen i kyrkostyrelsens skrivelse 2020:4 Ändringar i kyrkoordningen m.m., avsnitt 2, Ansvar för nomineringsmöten inför val av församlingsråd.

Svenska kyrkans bestämmelser (SvKB 2020:2) har utfärdats och trädde i kraft den 1 januari 2021.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:4 med
organisationsutskottets betänkande 2020:2 Tidpunkt för beslut om ändring i
den lokala strukturen vid kyrkoval
(KS 2020-1590)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med organisationsutskottets betänkande O 2020:2 beslutat att anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen i kyrkostyrelsens skrivelse 2020:4 Ändringar i kyrkoordningen m.m., avsnitt 3, Tidpunkt för beslut om ändring i den lokala strukturen vid kyrkoval.

Svenska kyrkans bestämmelser (SvKB 2020:3) har utfärdats och trädde i kraft den 1 januari 2021.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:5 med
organisationsutskottets betänkande 2020:3 Tidpunkt för uttag av röstlängd vid
direkta val
(KS 2020-1591)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med organisationsutskottets betänkande O 2020:3 beslutat att anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen i kyrkostyrelsens skrivelse 2020:4 Ändringar i kyrkoordningen m.m., avsnitt 4, Tidpunkt för uttag av röstlängd vid direkta val.

Svenska kyrkans bestämmelser (SvKB 2020:4) har utfärdats och trädde i kraft den 1 januari 2021.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:6 med
organisationsutskottets betänkande 2020:4 Ändringar i ersättningsstadgan
(KS 2020-1592)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med organisationsutskottets betänkande O 2020:4 beslutat att med anledning av kyrkostyrelsens skrivelse 2020:4 Ändringar i kyrkoordningen m.m., avsnitt 5, Ändringar i ersättningsstadgan, anta utskottets förslag till ändringar i kyrkomötets beslut (SvKB 2012:17) om Ersättningsstadga, bilaga 1.

Svenska kyrkans bestämmelser (SvKB 2020:5) har utfärdats och träder i kraft den 1 januari 2022.

KsSkr 2021:3

**Kyrkomötets skrivelse 2020:7 med
organisationsutskottets betänkande 2020:5 Övriga rättelser
(KS 2020-1594)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med organisationsutskottets betänkande O 2020:5 beslutat att anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen i kyrkostyrelsens skrivelse 2020:4 Ändringar i kyrkoordningen m.m., avsnitt 6, Övriga rättelser.

Svenska kyrkans bestämmelser (SvKB 2020:6) har utfärdats och trädde i kraft den 1 januari 2021.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:8 med
organisationsutskottets betänkande 2020:6 Verksamhetsberättelse 2019 för
Svenska kyrkans arvodesnämnd för den nationella nivån
(KS 2020-1596)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med organisationsutskottets förslag i betänkande O 2020:6 beslutat att lägga verksamhetsberättelse 2019 för Svenska kyrkans arvodesnämnd för den nationella nivån till handlingarna.

Skrivelsen är lagd till handlingarna och slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:9 med
organisationsutskottets betänkande 2020:7 Verksamhetsberättelse 2019 för
Svenska kyrkans valprovsnämnd
(KS 2020-1598)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med organisationsutskottets förslag i betänkande O 2020:7 beslutat att lägga verksamhetsberättelse 2019 för Svenska kyrkans valprovsnämnd till handlingarna.

Skrivelsen är lagd till handlingarna och slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:10 med
kyrkolivsutskottets betänkande 2020:1 Jämställdheten i Svenska kyrkan
(KS 2020-1599)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med kyrkolivsutskottets förslag i betänkande Kl 2020:1 *dels* beslutat att med godkännande lägga 2020 års jämställdhetsskrivelse (KsSkr 2020:5 Jämställdheten i Svenska kyrkan) till handlingarna, *dels* beslutat att uppdra till kyrkostyrelsen att bredda innehållet i jämställdhetsskrivelsen i enlighet med vad utskottet anfört.

Skrivelsen är lagd till handlingarna såvitt avser 2020 års jämställdhetsskrivelse.

Uppdraget att bredda innehållet i jämställdhetsskrivelsen bereds inom kyrkokansliet. Utskottet har anfört att synen på kön behöver uppdateras, breddas och benämna transpersoner och icke-binära. I kommande jämställdhetsskrivelse planerar kyrkostyrelsen därför att redogöra för olika sätt att se på kön och tydliggöra att uppgifterna om könsfördelning utgår från juridiskt kön. I redogörelsen för den nationella nivåns arbete inom jämställdhetsområdet kan inkluderas ett avsnitt om arbete som rör transpersoner och icke-binära. I fråga om vad utskottet har anfört om ideella medarbetare noterar kyrkostyrelsen att det i verksamhetsstatistiken om ideella inom diakoni och barn- och ungdomsverksamhet, inte finns uppgifter om fördelning mellan män och kvinnor. Perspektiv på idealitet och jämställdhet behöver därför lyftas på annat

sätt. När det gäller vad utskottet har anfört om åldersindelingsstatistiken kan konstateras att uppgifterna om förtroendevalda i församlingar, pastorat och stift hämtas från Kyrksam och att dessa uppgifter kan utökas med uppgift om ålder.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:11 med
gudstjänstutskottets betänkande 2020:1 Kyrkohandbok för Svenska kyrkan på
romska
(KS 2020-1600)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med gudstjänstutskottets förslag i betänkande G 2020:1 beslutat anta kyrkostyrelsens förslag i KsSkr 2020:6 Kyrkohandbok för Svenska kyrkan på romska att från och med pingstdagen, den 23 maj 2021 får översättningen av Kyrkohandbok för Svenska kyrkan del I till romska i urval enligt bilaga 3 i kyrkostyrelsens skrivelse användas i Svenska kyrkan.

Svenska kyrkans bestämmelser (SvKB 2020:7) har utfärdats och trädde i kraft den 23 maj 2021.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:12 med
tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande 2020:1 Några offentlighetsfrågor
(KS 2020-1601)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande TU 2020:1 beslutat att med anledning av kyrkostyrelsens skrivelse 2020:4 Ändringar i kyrkoordningen m.m., avsnitt 1, Några offentlighetsfrågor, anta utskottets förslag till ändringar i kyrkoordningen enligt bilaga 1.

Svenska kyrkans bestämmelser (SvKB 2020:8) har utfärdats och trädde i kraft den 1 januari 2021.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:13 med
tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande 2020:2 Verksamhetsberättelse
2019 för Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar
(KS 2020-1602)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med tillsyns- och uppdragsutskottets förslag i betänkande TU 2020:2 beslutat att lägga verksamhetsberättelse 2019 för Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar till handlingarna.

Skrivelsen är lagd till handlingarna och slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:14 med
tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande 2020:3 Verksamhetsberättelse
2019 för Svenska kyrkans överklagandenämnd
(KS 2020-1603)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med tillsyns- och uppdragsutskottets förslag i betänkande TU 2020:3 beslutat att lägga verksamhetsberättelse 2019 för Svenska kyrkans överklagandenämnd till handlingarna.

Skrivelsen är lagd till handlingarna och slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2020:15 med
ekonomiutskottets betänkande 2020:1 Verksamhet och ekonomi för Svenska
kyrkans nationella nivå 2021–2023 med anledning av coronapandemin
(KS 2020-1604, 2020-1652, 2021-0037)**

Kyrkomötet har den 17 november 2020 i enlighet med ekonomiutskottets betänkande E 2020:1 beslutat att

1. fastställa inriktning för verksamheten på nationell nivå,
2. uppdra till kyrkostyrelsen att i samarbete med stiftan genomföra en kartläggning av var församlingar och pastorat befinner sig i nuvarande planer för sina it-lösningar och administrativa system,
3. uppdra till kyrkostyrelsen att till 2021 års kyrkomöte, på basis av resultatet av nämnda kartläggning, presentera en färdplan som innehåller tidplan samt investerings- och finansieringsplan för det fortsatta införandet,
4. fastställa kostnadsram för 2021 till 3 461 miljoner kronor,
5. medge planeringsram för 2022 till 3 269 miljoner kronor,
6. medge planeringsram för 2023 till 3 273 miljoner kronor,
7. bifalla motion 2020:7, punkt 3, av Hans-Olof Andrén m.fl. att uppdra till kyrkostyrelsen att redovisa för kyrkomötet sin långsiktiga strategi för användningen av kapitalavkastningen,
8. bifalla motion 2020:12 av Tomas Rosenlundh att med anledning av kyrkostyrelsens skrivelse 2020:1 Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2021–2023 med anledning av coronapandemin uppdra till kyrkostyrelsen att utreda och utveckla en metodik för Svenska kyrkan i sin helhet att möta medmänniskor som är utsatta för våld i nära relationer,
9. bifalla motion 2020:25 av Marjut Ervasti att uppdra till kyrkostyrelsen att utveckla metodik och göra en utbildningsinsats för Svenska kyrkans anställda och bidra till utveckling av arbetet med att agera i mötet med människor som är utsatta för våld i nära relationer,
10. bidrag till tryckning av valsedlar vid 2021 års val till kyrkomötet ska utgå till de nomineringsgrupper som är företrädna i kyrkomötet under innevarande mandatperiod eller som genom valet blir företrädna i kyrkomötet. Bidraget till respektive nomineringsgrupp ska högst motsvara kostnaden för tryckning av en valsedel per röstberättigad i respektive valkrets.

Kyrkostyrelsens budget för 2021 har beslutats i enlighet med kyrkomötets beslut och i fråga om kostnadsramarna för 2022–2023 har skrivelsen lagts till handlingarna.

En kartläggning av var församlingar och pastorat befinner sig i nuvarande planer för sina it-lösningar och administrativa system har genomförts under våren 2021. På basis av resultatet av nämnda kartläggning och en remiss till stiftan har en färdplan inklusive tidplan samt investerings- och finansieringsplan för det fortsatta införandet tagits fram. Färdplanen inklusive tidplan samt investerings- och finansieringsplan för det fortsatta införandet redovisas i skrivelsen Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2022–2024.

I nämnda skrivelse redovisas även kyrkostyrelsens långsiktiga strategi för användningen av kapitalavkastningen (motion 2020:7).

Uppdragen enligt motion 2020:12 och 2020:25 bereds inom kyrkokansliet med extern expertkompetens. I ett första steg skapas en överblick över befintligt arbete inom Svenska kyrkan, över befintliga metoder i samhället i stort och över relevant och aktuell teoribildning. Mot denna bakgrund analyseras i vilka sammanhang Svenska kyrkan bäst kan bidra och vilka insatser som krävs. I ett andra steg utvecklas metodstöd för att motverka, förebygga och agera vid våld i nära relationer. Här hämtas

kunskap och erfarenheter från andra aktörer på fältet. Detta material tillgängliggörs för anställda i Svenska kyrkan i syfte att höja kunskapen om våld i nära relationer och att kunna agera på ett adekvat sätt. Beredningen har nära beröringspunkter med det under 2020 slutrapporterade uppdraget KmSkr 2018:16 Uppföljning av #metoo och #vardeljus och det fortsatta arbetet med att förebygga sexuella trakasserier. Uppdragen slutrapporteras till kyrkomötet 2024.

Kyrkomötets beslut om bidrag till tryckning av valsedlar har verkställts under våren 2021 i samband med att nomineringsgrupperna beställt valsedlar via Grupp- och kandidatsystemet.

Skrivelsen är – i fråga om motion 2020:12 och 2020:25 – inte slutbehandlad.

2.2 Skrivelser från kyrkomötet 2019

Kyrkomötets skrivelse 2019:2 med ekonomiutskottets betänkande 2019:3 Redogörelse för behandlingen av kyrkomötesärenden (KS 2020-0052)

Kyrkomötet har den 19 november 2019 i enlighet med ekonomiutskottets förslag i betänkande E 2019:3 beslutat att med godkännande lägga kyrkostyrelsens skrivelse 2019:3 till handlingarna. Kyrkomötet har också beslutat att bifalla motion 2019:31, punkt 1, av Anna Karin Hammar, att uppdra till kyrkostyrelsen att i samband med hågkomsten av det ekumeniska mötet i Stockholm 1925 (KsSkr 2019:3, KmSkr 2017:15) även högtidlighålla att det 2025 är 1700 år sedan kyrkomötet i Nicaea, samt bifalla motion 2019:43 av Jesper Eneroth m.fl. att uppdra till kyrkostyrelsen att genomföra en översyn av och ta fram förslag på hur institutionssjälavården, där verksamhet och ansvar vilar på pastorat/församlingar, ska finansieras, med hänsyn till stiftens respektive nationell nivåns roll och uppgift och i förhållande till utjämnings-/bidragssystem.

I fråga om kyrkostyrelsens redogörelse för behandlingen av kyrkomötesärenden är skrivelsen lagd till handlingarna.

Uppdraget enligt motion 2019:31 bereds inom kyrkokansliet och inom ramen för pågående beredning av KmSkr 2017:15 Ekumeniskt möte 1925 och 2025. Arbetet kommer att ske i samverkan med Sveriges kristna råd och med beaktande av de beslut och processer som finns inom Kyrkornas världsråd när det gäller hur de två viktiga ekumeniska märkesåren ska uppmärksammas. Slutrapporteras till kyrkomötet 2023 samt efter genomförande.

Uppdraget enligt motion 2019:43 bereds inom kyrkokansliet och tillsammans med KmSkr 2018:5 Flygplatskyrkans framtid. Uppdraget innebär en fördjupad översyn av de ekonomiska förutsättningarna för institutionssjälavårdsuppdragen och liknande uppdrag, där även det generella utjämningsystemet från 2016 och bidragsförfarande beaktas. I uppdraget behöver resonemang föras om stiftens och den nationella nivåns uppdrag och roll i relation till de församlingar/pastorat som har stora institutionsjälavårdsuppdrag eller har andra omfattande strukturer, till exempel flygplatser, inom sina gränser. Arbetet med uppdraget görs med utgångspunkt i och utifrån de förutsättningar som ges i kyrkoordningens skrivning om församlingens ansvar för den kyrkliga verksamheten för alla som vistas i församlingen (2 kap. 1 §). Under våren 2021 har fakta samlats in via en enkät där stiftskanslierna redovisar de olika uppdragen inom institutionssjälavården och andra större strukturer som ryms inom stiftet liksom de främjandeinsatser som är kopplade till dessa. Uppdraget innebär att föreslå relevanta kategoriseringar av de olika uppdragen. I det fall uppdraget leder till förslag, som

påverkar det framtida utjämnings-/bidragssystemet behövs förmodligen ett remissförfarande. Slutrapporteras till kyrkomötet 2022.

KsSkr 2021:3

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2019:12 med
gudstjänstutskottets betänkande 2019:1 Gudstjänstupplevelser
(KS 2020-0066)**

Kyrkomötet har den 19 november 2019 i enlighet med gudstjänstutskottets betänkande G 2019:1 beslutat att bifalla motion 2019:3 av Sofija Pedersen Videke att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning som undersöker dels vilka faktorer som är viktiga för människors gudstjänstupplevelse, dels vilka metoder och förhållningssätt som ger framgång i gudstjänstarbetet.

Ärendet bereds inom kyrkokansliet. Initialt genomförs en forskningsöversikt av en extern resurs vars resultat sedan får vägleda vidare steg i beredningen. Målet med den kunskapen är att den kan bidra till att förnya och fördjupa kyrkans gudstjänstliv, både i det lokala och i det digitala rummet. Slutrapporteras till kyrkomötet 2022.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2019:13 med
gudstjänstutskottets betänkande 2019:4 Svenskkyrklig sångsamling
(KS 2020-0067)**

Kyrkomötet har den 19 november 2019 i enlighet med gudstjänstutskottets betänkande G 2019:4 beslutat att med anledning av motion 2019:36 av Lisa Gerenmark m.fl. uppdra till kyrkostyrelsen att arbeta särskilt med nyproduktion av psalmer och sånger med svenskkyrklig teologi, som tilltalar ungdomar, och kan vara ett bidrag till arbetet med en kommande psalmboksrevision.

Ärendet bereds inom kyrkokansliet. Beredning sker inom ramen för tidigare beslut i kyrkomötet om en psalmboksrevision (KmSkr 2016:9 och KmSkr 2018:4) och då med ytterligare uppmärksamhet på nyproduktion av psalmer och sånger med utgångspunkt i Svenska kyrkans teologi. Ett första steg är att i nära samarbete med kyrkostyrelsens musikråd arbeta vidare med betänkandets intention. Ett nästa steg är att förstudien av en psalmboksrevision och dess genomlysning av rättsfrågorna, ekumeniska förutsättningar och ekonomiska aspekter kan ge en riktning för den kommande revisionen. I förstudien görs också en barnkonsekvensanalys som ser till behovet av psalmer och sånger som också kan tilltala barn och unga. Arbetet sker inom befintlig ram och har påbörjats under 2020 men tidpunkten för en slutrapport är svårbedömd då frågan hänger samman med förstudie och revision av psalmbok.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2019:25 med
kyrkolivsutskottets betänkande 2019:1 Läroplan för Svenska kyrkan
(KS 2020-0079)**

Kyrkomötet har den 20 november 2019 i enlighet med kyrkolivsutskottets betänkande Kl 2019:1 beslutat att med anledning av motionerna 2019:1 av Lars-Ivar Ericson och 2019:16 av Kent Karlsson och Lena Arman uppdra till kyrkostyrelsen att utarbeta förslag till innehåll som stöd för församlingarnas undervisning för alla åldrar.

Ärendet bereds inom kyrkokansliet och programmet för lärande och undervisning. I arbetet beaktas andra processer med betydelse för ärendet, inte minst det kommande biskopsbrevet om undervisning. Arbetet med frågan om innehållsligt stöd till församlingarnas undervisning sker inom programmets olika linjer. I linje 1 (stöd till

församlingar) handlar det om att identifiera och tillgängliggöra befintligt material, vilket sker i den digitala resursbank som är under utarbetande. Inom ramen för arbetet med linje 2 (undervisning på digitala arenor) tas fram nya texter och annat material om kristen tro som publiceras på Svenska kyrkans webb. Detta material kommer också att kunna användas för att ta fram e-utbildningar. Linje 1 relaterar också direkt till programmets linje 3 (kyrkans medverkan i det offentliga), som sammanställer ett stöd för församlingarnas arbete tillsammans med skolan i dess olika stadier. Slutrapporteras till kyrkomötet 2022.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

Kyrkomötets skrivelse 2019:26 med kyrkolivsutskottets betänkande 2019:5 Utbildning och stöd för ledare i undervisning (KS 2020-0080)

Kyrkomötet har den 20 november 2019 i enlighet med kyrkolivsutskottets betänkande Kl 2019:5 beslutat att bifalla motion 2019:22 av Anders Brunnstedt m.fl. att uppdra till kyrkostyrelsen att undersöka och analysera samt ta fram förslag om hur man tillsammans med stiftens kan stödja församlingar och pastorat i att ge lekmän en större del av ansvaret för att leda undervisning för olika målgrupper.

Ärendet har hanterats inom kyrkokansliet och programmet Lärande och undervisning och en arbetsgrupp bestående av tre stiftsrepresentanter har bildats för att skapa en nära stiftskontakt. Diskussion har förts med Svenska kyrkans utbildningsinstitut. Frågan har också behandlats i biskopsmötet. En slutrapport med förslag har presenterats för kyrkostyrelsen under våren 2021. I rapporten konstateras att synen på ideellt arbete ligger till grund för hur man väljer att arbeta med frågorna och att ideellas uppdrag i undervisning inte bör brytas ut och hanteras separat. Vidare betonas att en enda behörighetsgivande utbildning för ideella inte torde vara rätt väg att gå då behoven ser olika ut både när det gäller församlingarnas situation och enskilda ideella medarbetares förutsättningar. I stället förespråkas en bukett av olika utbildningsinsatser som kan svara mot de olika behov som finns hos församlingar och individer. I rapporten föreslås att den digitala resursbank som redan nu tas fram inom programmet Lärande och undervisning, och som möjliggör delande av olika utbildningar och metoder, ska vara ett verktyg för att möjliggöra en sådan bukett. Vidare föreslås att den nationella nivån ska stötta stiftens i deras inventering av material för undervisning av ideella och delande av det i den digitala resursbanken för lärande och undervisning samt att man sedan tillsammans identifierar eventuella luckor som behöver fyllas och tar fram sådant material. Kyrkostyrelsen har beslutat att stödja stiftens arbete med material för undervisning av ideella i enlighet med förslagen i rapporten.

Skrivelsen är slutbehandlad.

Kyrkomötets skrivelse 2019:27 med kyrkolivsutskottets betänkande 2019:6 Låt oss lära på fler sätt (KS 2020-0081)

Kyrkomötet har den 20 november 2019 i enlighet med kyrkolivsutskottets betänkande Kl 2019:6 beslutat dels att bifalla motion 2019:9, punkt 1, av Elise Solberg m.fl. att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda hur ett inspirations- och kunskapsstöd på nationell nivå i frågor gällande tillgängligt lärande skulle kunna se ut, dels att bifalla samma motion, punkt 2, att uppdra till kyrkostyrelsen att verkställa den typ av nationellt inspirations- och kunskapsstöd för tillgängligt lärande, som den efter utredning finner lämpligast.

Ärendet bereds inom kyrkokansliet och programmet för lärande och undervisning. Frågan rör också diakoni och social hållbarhet. Uppmärksamhet läggs vid den kunskap om tillgänglighetsfrågor som finns inom Svenska kyrkan, funktionsrättsorganisationer och samhällets offentliga institutioner. Slutrapporteras till kyrkomötet 2022.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2019:28 med
förvaltarskapsutskottets betänkande 2019:2 Studera klimatfrågor och naturens rättigheter
(KS 2020-0082)**

Kyrkomötet har den 20 november 2019 i enlighet med förvaltarskapsutskottets betänkande F 2019:2 beslutat att bifalla motion 2019:5 av Anna Karin Hammar och Eva Nordung Byström att uppdra till kyrkostyrelsen att i programmet för lärande och undervisning lägga särskild vikt vid att studera klimatfrågor och naturens rättigheter med utgångspunkt i bland annat urfolkens deklaration om moder jords och naturens rättigheter, påven Franciskus encyklika om jorden som vårt gemensamma hem och biskoparnas klimatbrev.

Ärendet har beretts inom kyrkokansliet och en övergripande och introducerande text har skrivits till de frågor som motionen behandlar. Vidare har Svenska kyrkans teologiska kommitté reflekterat över den specifika frågan om naturens rättigheter i texten *Har naturen rättigheter?* Tillsammans med ett studie- och samtalsmaterial utgör dessa två texter ett studiepaket, som kommer att tillgängliggöras på bland annat Svenska kyrkans webbplats.

Skrivelsen är slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2019:29 med
förvaltarskapsutskottets betänkande 2019:5 Kristen värdegrund med undervisning och lärande för en hållbar framtid
(KS 2020-0083)**

Kyrkomötet har den 20 november 2019 i enlighet med förvaltarskapsutskottets betänkande F 2019:5 beslutat att med anledning av motion 2019:11 av Gunilla Franzén m.fl. uppdra till kyrkostyrelsen att förmedla ett exempel med en kristen värdegrund i nutidens format utifrån Agenda 2030 till stift och församlingar som en del av den gemensamma satsningen på undervisning och lärande.

Ärendet har beretts inom kyrkokansliet. Ett exempel på material har tagits fram och kommer att tillgängliggöras i den digitala resursbank som utvecklas inom programmet Lärande och undervisning.

Skrivelsen är slutbehandlad.

2.3 Skrivelser från kyrkomötet 2018

**Kyrkomötets skrivelse 2018:4 med
gudstjänstutskottets betänkande 2018:5 Ny psalmbok
(KS 2018-1384)**

Kyrkomötet har den 20 november 2018 i enlighet med gudstjänstutskottets förslag i betänkande G 2018:5 beslutat att med anledning av motion 2018:50 av Hans-Olof Andrén m.fl. uppdra till kyrkostyrelsen att inhämta synpunkter från kyrkomötet på sitt förslag till direktiv, tidsplan och andra ramar för arbetet med en revision av Den svenska psalmboken innan det inleds.

Ärendet har beretts tillsammans med KmSkr 2016:9 Psalmboken och KmSkr 2019:13 Svenskkyrklig sångsamling. Genom skrivelsen Revision av psalmboken hämtar kyrkostyrelsen in kyrkomötets synpunkter på direktiv, tidsplan och andra ramar för en kommande revision.

Skrivelsen är slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2018:5 med
samhälls- och kulturutskottets betänkande 2018:10 Flygplatskyrkans framtid
(KS 2018-1385)**

Kyrkomötet har den 20 november 2018 i enlighet med samhälls- och kulturutskottets förslag i betänkande SK 2018:10 beslutat att bifalla motion 2018:67 av Marie Rydén Davoust m.fl. att uppdra till kyrkostyrelsen att genomlysa skilda organisatoriska och ekonomiska möjligheter i syfte att säkerställa Svenska kyrkans fortsatta verksamhet på Sveriges största flygplatser.

Ärendet bereds tillsammans med uppdraget enligt KmSkr 2019:2 om att genomföra en översyn av och ta fram förslag på hur institutionssjälavården, där verksamhet och ansvar vilar på pastorat/församlingar, ska finansieras, med hänsyn till stiftens respektive nationella nivåns roll och uppgift och i förhållande till utjämnings-/bidragssystem. Flygplatskyrkans förutsättningar och verksamhet har mycket gemensamt med andra verksamheter där kyrkan är närvarande på någon annans arena, det vill säga verksamheter som ofta benämns som "institutionssjälavård" och som kännetecknas av att en stor del av de människor som kyrkan möter (på sjukhuset, kriminalvårdsanstalten, högskolans campus eller i Migrationsverkets förvar) kommer från ett upptagningsområde som är större än den egna församlingen eller stiftet. Ärendet bereds därför utifrån ett principiellt perspektiv genom att ge en helhetsbild över alla olika verksamheter som i likhet med flygplatskyrkan bedrivs i stiftet och ligger inom stiftens territoriella ansvarsområde. Stiftetsbidragets syfte och användning för stiftens verksamhet och främjande samt till ekonomiska anslag beskrivs, med eventuella omfördelningseffekter. Ärendets slutrapportering har senarelagts och sker till kyrkomötet 2022 som del av uppdraget enligt KmSkr 2019:2 om att genomföra en översyn av de ekonomiska förutsättningarna för institutionssjälavårdsuppdragen och liknande uppdrag.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2018:15 med
förvaltarekapsutskottets betänkande 2018:3 Domkyrkornas ställning i Svenska kyrkan
(KS 2018-1375)**

Kyrkomötet har den 21 november 2018 i enlighet med förvaltarekapsutskottets förslag i betänkande F 2018:3 beslutat att bifalla motion 2018:61 av Johan Dalman m.fl. att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda och föreslå förändringar av domkyrkornas organisatoriska ställning och förutsättningar i Svenska kyrkan, för att bättre stödja och ta till vara domkyrkornas unika identitet och uppdrag.

Ärendet berör hela Svenska kyrkan på samtliga tre nivåer och innefattar såväl ekonomiska och organisatoriska frågor som läro- och kyrkosynsfrågor. Mot den bakgrunden har kyrkostyrelsen i december 2019 tillsatt en särskild utredningsgrupp och fastställt direktiv för utredningen. Enligt direktiven ska utredningen lämna sitt

betänkande till kyrkostyrelsen senast den 15 oktober 2021 varefter remittering kan ske under slutet av 2021. Slutrapporteras till kyrkomötet tidigast 2022.

KsSkr 2021:3

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2018:20 med
organisationsutskottets betänkande 2018:4 Församlingens grundläggande
uppgift
(KS 2018-1380)**

Kyrkomötet har den 21 november 2018 i enlighet med organisationsutskottets förslag i betänkande O 2018:4 beslutat att med anledning av motionerna 2018:6 av Anders Åkerlund m.fl. och 2018:54 av Celina Falk m.fl. uppdra till kyrkostyrelsen att vidta nödvändiga åtgärder så att Svenska kyrkans verksamhetsindelning och redovisningssystem överensstämmer med kyrkoordningens beskrivning av församlingens grundläggande uppgift som en enda med fyra dimensioner.

Ärendet bereds inom kyrkokansliet och kyrkostyrelsens redovisningsråd. Första steget har varit att undersöka församlingsinstruktionens ställning och roll genom samråd och intervjuer på nationell och stiftsnivå. Därefter har exempel på församlingsinstruktioner och budgetar på lokal nivå granskats. En undersökning har skett av kopplingen mellan församlingens teologiska reflektion i församlingsinstruktionens beskrivning av vad församlingen vill uppnå kring den grundläggande uppgiftens fyra dimensioner samt budgetens motsvarande uppställning i internredovisningen (verksamhetsindelningen) kring hur och till vilken kostnad detta ska göras. Underlaget har sedan lagts till grund för en analys av eventuella behov av förändringar i verksamhetsindelningen. Mot bakgrund av denna analys kommer kyrkostyrelsens redovisningsråd att uppdatera och omarbota nuvarande modell för verksamhetsindelning till en handbok för internredovisning inom Svenska kyrkan. Arbetet beräknas kunna slutföras under våren 2022. Slutrapporteras till kyrkomötet 2022.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

2.4 Skrivelser från kyrkomötet 2017

**Kyrkomötets skrivelse 2017:2 med
kyrkolivsutskottets betänkande 2017:1 Medlemsstrategi
(KS 2018-0078)**

Kyrkomötet har den 22 november 2017 med anledning av kyrkolivsutskottets betänkande Kl 2017:1 beslutat att bifalla motion 2017:117 av Jesper Eneroth och Mattias Kristenson att uppdra till kyrkostyrelsen att initiera ett brett arbete med att utveckla en medlemsutvecklingsstrategi med relevans för Svenska kyrkans samtliga nivåer.

Kyrkostyrelsen har behandlat ärendet om en medlemsutvecklingsstrategi ett flertal gånger under 2018–2021. En förstudie genomfördes under hösten 2019 i samverkan med stift och församlingar. Förstudien identifierar ett antal viktiga avgränsade processer som ska stödja stift och församlingar i arbetet att följa medlemmen genom livet. Hit kan höra inbjudan till dop, confirmation och kontakt med nyinflyttade samt församlingens tillgänglighet. Förstudien behandlades av kyrkostyrelsen under våren 2020 och ärendets beredning har därefter fortsatt. I skrivelsen Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2021–2023 fanns ett förslag om att under 2021 initiera en långsiktig särskild satsning för att stärka församlingarnas förmåga att systematiskt följa medlemmen i enlighet med de behov som församlingar och kyrkoherdar efterfrågar. Denna satsning innebär utbildningsinsatser på samtliga

nivåer, ett nytt gemensamt digitalt processtöd för församlingarna, förslag på kommunikationsinsatser samt möjlighet att dela goda exempel mellan församlingarna. Ett samlat arbete från nationella nivå ger möjlighet att säkra aspekter kring juridik, informationssäkerhet och teknik. Kyrkomötet 2020 beslutade om en kartläggning av var församlingar och pastorat befinner sig i nuvarande planer för sina it-lösningar och administrativa system, där detta ingår som en del. Kartläggningen ska ligga till grund för en färdplan som innehåller tidplan samt investerings- samt finansieringsplan för det fortsatta införandet. Det fortsatta arbetet med medlemsutvecklingsstrategin behöver därför pausas till efter kyrkomötet 2021 och en slutrapport beräknas därmed kunna ske till kyrkomötet först 2024.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2017:15 med
ekumenikutskottets betänkande 2017:3 Ekumeniskt möte 1925 och 2025
(KS 2018-0091)**

Kyrkomötet har den 22 november 2017 i enlighet med ekumenikutskottets förslag i betänkande Eu 2017:3 beslutat att bifalla motion 2017:22 av Anders Roos m.fl. att uppdra till kyrkostyrelsen att på lämpligt sätt högtidlighålla det ekumeniska mötet i Stockholm 1925, lämpligen år 2025.

Uppdraget genomförs i flera steg. Första steget är att ta reda på vad det ekumeniska mötet i Stockholm 1925 innebar. Ett andra steg är att ta fram underlag med bland annat utvärderingar av tidigare större möten som grund, såsom den ekumeniska helg som Svenska kyrkan genomförde hösten 2018 i samarbete med Sveriges kristna råd. Steg tre är att utifrån detta underlag ta beslut om omfång, resurser m.m. och påbörja konkret planering av högtidlighållandet. Beredningen sker i samråd med Sveriges kristna råd och Kyrkornas världsråd. Tidpunkten för slutrapporteringen har senarelagts och bedöms kunna ske till kyrkomötet 2023. Ärendet bereds tillsammans med uppdraget enligt KmSkr 2019:2 om att i samband med hågkomsten av det ekumeniska mötet i Stockholm 1925 även högtidlighålla att det 2025 är 1700 år sedan kyrkomötet i Nicaea.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2017:21 med
organisationsutskottets betänkande 2017:4 Demokratifrågor
(KS 2018-0097)**

Kyrkomötet har den 23 november 2017 i enlighet med organisationsutskottets förslag i betänkande O 2017:4 beslutat att med anledning av motionerna 2017:16, 2017:39, 2017:82, 2017:88 och 2017:101 uppdra till kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta val ur demokrati-, kyrkosyns- och digitaliseringsperspektiv.

En konsekvensanalys har genomförts i huvudsak inom kyrkokansliet men även via kontakter med statsvetare och andra kyrkor i Norden. Målet har varit att för kyrkomötet kunna presentera en jämförande analys av de konsekvenser som direkta respektive indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet har för demokratin i kyrkan, för kyrkans syn på sig själv och för möjligheten att i högre grad digitalisera valet. Konsekvensanalysen har i november 2020 behandlats av kyrkostyrelsen, som därvid beslutat att överlämna konsekvensanalysen och därmed slutrapportera ärendet till kyrkomötet. Konsekvensanalysen bifogas skrivelsen som bilaga 1.

Skrivelsen är slutbehandlad.

2.5 Skrivelser från kyrkomötet 2016

Kyrkomötets skrivelse 2016:8 med ekonomi- och egendomsutskottets betänkande 2016:5 Kyrkomedlemmens möjlighet att välja egen präst vid kyrkliga handlingar (KS 2016-1319)

Kyrkomötet har den 22 november 2016 med anledning av ekonomi- och egendomsutskottets betänkande EE 2016:5 och motion 2016:58 av Tomas Jansson beslutat att bifalla av Moni Höglund under överläggningen framlagt förslag att uppdra till kyrkostyrelsen att göra en breddad utvärdering av nuvarande regelverk kring arvode för och clearing av kyrkliga handlingar.

En utvärdering har genomförts under 2019 och 2020, bland annat genom att frågor har ställts via Kyrkbussen till kyrkoherdar och kyrkomedlemmar. Utvärderingen har resulterat i en promemoria som bifogas skrivelsen som bilaga 2. De överväganden som i promemorian görs mot bakgrund av förutvarande diskussioner och beslut samt utfallet av de i promemorian redovisade enkätundersökningarna leder dels till ställningstagandet att det inte finns skäl att göra förändringar i det i kyrkoordningen reglerade clearingsystemet, dels till att bestämmelsen om att en präst inte får ta emot ekonomisk ersättning av annan än en församling för genomförande av en kyrklig handling bör finnas kvar.

Skrivelsen är slutbehandlad.

Kyrkomötets skrivelse 2016:9 med gudstjänstutskottets betänkande 2016:7 Psalmboken (KS 2016-1320)

Kyrkomötet har den 22 november 2016 i enlighet med gudstjänstutskottets förslag i betänkande G 2016:7 beslutat att bifalla motion 2016:47 av Katarina Ramnerö Ödestad och Sven Milltoft att uppdra till kyrkostyrelsen att till kyrkomötet komma med förslag till revidering och utökning av Den svenska psalmboken, så att den kommer att fungera tillsammans med den nya kyrkohandboken.

Ärendet bereds tillsammans med KmSkr 2018:4 Ny psalmbok och KmSkr 2019:13 Svenskkyrklig sångsamling. Den första delen av uppdraget handlar om att tillse att den nya kyrkohandboken och psalmboken fungerar tillsammans. Detta arbete har genomförts under 2018. Den andra delen handlar om att inleda en psalmboksrevision. I gudstjänstutskottets betänkande anges att ”en planering för kommande revision bör inledas”. En sådan planering har påbörjats med en förstudie med en genomlysning av rättsfrågorna, ekumeniska förutsättningar och ekonomiska aspekter. Vidare har en frekvensanalys samt en kvalitets- och innehållsundersökning gjorts för att få fatt i frågor som önskemål, psalmbehov och psalmbruk. Förstudien delrapporterades till kyrkomötet 2020 (gudstjänstutskottet) och har i februari 2021 slutrapporterats till kyrkostyrelsen. I skrivelsen Revision av psalmboken hämtar kyrkostyrelsen in kyrkomötets synpunkter på direktiv, tidplan och andra ramar för en kommande revision. Slutrapportering av en psalmboksrevision till kyrkomötet är svårbedömd. Sannolikt omfattar arbetet upp till tio år.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

**Kyrkomötets skrivelse 2016:13 med
tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande 2016:2 Legitimation för präster
och diakoner
(KS 2016-1324)**

Kyrkomötet har den 23 november 2016 i enlighet med tillsyns- och uppdragsutskottets förslag i betänkande TU 2016:2 beslutat att med anledning av motion 2016:5 av Elisabeth Rydström uppdra till kyrkostyrelsen att i enlighet med utskottets överväganden tillhandahålla identitetskort.

Frågan har under våren 2018 beretts inom kyrkokansliet. Därvid har framkommit att de rättsliga förutsättningarna inom området id-handlingar, mot bakgrund av en statlig utredning, kan komma att förändras redan inom några år. Utredningens förslag till reglering har varit föremål för remissbehandling, men har ännu inte lett fram till något förslag från regeringen. De rättsliga förutsättningarna inom området är således fortsatt osäkra. Det finns mot den bakgrunden en uppenbar risk att ett tillhandahållande av id-kort enligt de förutsättningar som gäller idag, inte längre är möjligt inom en relativt snar framtid. Kyrkostyrelsen har därför beslutat att invänta regeringens förslag innan ärendet bereds vidare.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

2.6 Skrivelser från kyrkomötet 2015

**Kyrkomötets skrivelse 2015:5 med
tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande 2015:17 Verksamhetsberättelse år
2014 för Svenska kyrkans överklagandenämnd
(KS 2015-1178)**

Kyrkomötet har den 17 november 2015 i enlighet med tillsyns- och uppdragsutskottets förslag i betänkande TU 2015:17 beslutat att lägga Svenska kyrkans överklagandenämnds verksamhetsberättelse för år 2014 till handlingarna samt att uppdra till kyrkostyrelsen att lägga fram förslag till sådana ändringar i kyrkoordningen att domkapitlet kan vara beslutfört i alla typer av ärenden även om såväl ordförande som vice ordförande är jäviga.

Frågan om jäv i domkapitlet diskuterades vid den domkapitelsöverläggning som skedde i oktober 2014. Med anledning av kyrkomötesuppdraget har en beredning inletts och samtal har bland annat förts med stiftens jurister. Frågan sambereds med ett annat ärende som handlar om en översyn av kyrkoordningens bestämmelser rörande domkapitlens handläggning av obehörighetsärenden m.m. Ett utredningsuppdrag har lämnats till en extern utredare. I utredningsuppdraget ingår att föreslå regler för beslutsföret i domkapitlet när både ordförande och vice ordförande är jäviga. I uppdraget ingår vidare att överväga införande av fler förfaranderegler för domkapitlets tillsyn över präster och diakoner i kyrkoordningen, i syfte att stärka rättssäkerheten för den som blir föremål för tillsyn. Utredaren ska avlämna sin utredningspromemoria under hösten 2021 varefter promemorian kommer att remitteras till stiftens. Uppdraget bör därefter kunna slutrapporteras till kyrkomötet 2022.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

2.7 Skrivelser från kyrkomötet 2014

KsSkr 2021:3

Kyrkomötets skrivelse 2014:7 med tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande 2014:3 Byte av uppdrag inom vigningstjänsten (KS 2014-1310)

Kyrkomötet har den 18 november 2014 i enlighet med tillsyns- och uppdragsutskottets förslag i betänkande TU 2014:3 beslutat att med anledning av motion 2014:15 av Ragnar Persenius uppdra till kyrkostyrelsen att utreda vad som bör gälla när en person är behörig att utöva både uppdraget som präst och uppdraget som diakon.

Uppdraget har beretts med hänsyn till både teologiska och kyrkorättsliga aspekter. En promemoria med frågeställningar och två alternativa förslag har remitterats under hösten 2019. Efter analys av remissutfallet genomfördes en kompletterande remiss av en promemoria med förslag till en ändring i kyrkoordningen. Ett förslag till en sådan ändring i kyrkoordningen lämnas i skrivelsen Ändringar i kyrkoordningen.

Skrivelsen är slutbehandlad.

Kyrkomötets skrivelse 2014:20 med gudstjänstutskottets betänkande 2014:6 Kyrkohandbok för Svenska kyrkan (KS 2014-1322)

Kyrkomötet har den 19 november 2014 i enlighet med gudstjänstutskottets förslag i betänkande G 2014:6 beslutat att bifalla motion 2014:79 av Hans-Olof Andrén att uppdra till kyrkostyrelsen att sedan en reviderad kyrkohandbok del I antagits av kyrkomötet återkomma med förslag till en reviderad kyrkohandbok del II (vignings- och mottagningshandlingar).

Arbetet inleddes 2019 med en inventering av möjliga vägval, inklusive upphovsrättsliga aspekter. Del ett i uppdraget har därefter genomförts, vilket betyder att en bearbetning och varsam revidering är genomförd. Under våren 2020 har del två genomförts genom att två arbetsgrupper med olika fokus granskat förslaget. En teologisk fokusgrupp har granskat materialet, så att det överensstämmer med kyrkohandboken del I i språkbruk och teologi samt i förhållande till direktiven. Gruppen med gudstjänst- och församlingsfokus har sett över användbarheten, språket och tillgängligheten i ordningarna. Under hösten 2020 har biskopsmötets utsedda arbetsgrupp fortsatt arbetet med granskning och kompletterande synpunkter. Nästa steg är att under sommaren 2021 sända ett förslag på remiss. Uppdraget beräknas kunna slutrapporteras till kyrkomötet 2022.

Skrivelsen är inte slutbehandlad.

3 Övrig rapportering

Kyrkostyrelsen lämnar i detta avsnitt information om ärenden som inte är återrapportering av direkta uppdrag från kyrkomötet, utan ärenden som kyrkostyrelsen särskilt vill redovisa till kyrkomötet.

3.1 Svenska kyrkan på nationell nivå under pandemin 2020

Huvudsakligt innehåll

Denna rapport innehåller en beskrivning av verksamheten på nationell nivå i Svenska kyrkan under pandemin 2020. Rapporten visar på den omställning som ägt rum i verksamheten och de särskilda insatser som genomförts till stöd för stift och församlingar. Rapporten beskriver intern samverkan i Svenska kyrkan och samverkan med beslutsfattare, myndigheter och andra organisationer i civilsamhället i Sverige och internationellt.

Krisledning

Världshälsoorganisationen, WHO, deklarerade den 11 mars 2020 att en pandemi med covid-19 hade utbrutit. Pandemin har avslöjat strukturella orättvisor i länder och mellan länder. Människor i redan utsatta situationer och under svåra omständigheter är de som drabbats värst under pandemin, exempelvis kvinnor, barn och minoritetsgrupper i de allra fattigaste länderna och Svenska kyrkans internationella arbete beskrivs längre fram i rapporten.

Den nationella nivån ställdes direkt inför stora utmaningar, som en sammanhållande kraft i Svenska kyrkan, när pandemin utbröt. Tidigt hade kyrkokansliet gått in i stabsläge och den krissamordningsorganisation som redan fanns etablerad utgjorde stöd för den krisledningsgrupp som bildades i februari. Krisledningen har sedan dess utgjort navet för krishantering och har under vissa perioder konfererat varje dag.

Samverkan med myndigheter och organisationer

Kontakten med myndigheter och beslutsfattare har intensifierats under året och Svenska kyrkans nationella nivå har medverkat i krissamordningen vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, och samverkat med bland andra Sveriges Kommuner och Regioner och med Myndigheten för stöd till trossamfund, SST. Ett flertal ministermöten har ägt rum, exempelvis med kultur- och demokratiminister Amanda Lind, inte minst om begravningsverksamheten. Ibland har möten ägt rum tillsammans med andra trossamfund eller civilsamhällesorganisationer, medan andra möten har genomförts bilateralt.

Ärkebiskopen deltog i ett möte i slutet på mars mellan Sveriges kristna råds presidium och statsminister Stefan Löfven samt kulturministern, initierat av regeringen. Mötet skedde med anledning av den pågående pandemin och handlade om andliga behov under krisen och om hur kyrkorna bidrar till hopp. Av särskilt intresse för regeringen var arbetet med äldre människor som tidigt riskerade att fara illa under pandemin och hur man kan hjälpas åt att sprida samhällsinformation till människor som inte kan ta del av information på svenska.

Andra exempel på myndigheter som den nationella nivån har haft kontakt med under pandemin är Arbetsmiljöverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Länsstyrelsernas samordningskansli, Polisen, Rättsmedicinalverket, Skatteverket och Socialstyrelsen.

Den kontinuerliga samverkan med civilsamhällets organisationer har fortsatt och inte minst har samverkan med Rädda Barnen, Röda Korset och paraplyorganisationen Forum – idéburna organisationer med social inriktning, där Svenska kyrkan är medlem, varit viktig under året.

Pandemin innebar svåra utmaningar för samhället, men den synliggjorde även brister som redan fanns. Därför bidrog Svenska kyrkan under våren 2020 genom sitt engagemang i Forum till att bilda *Nysta, Civilsamhällets nystartsgrupp för ett nytt samhällskontrakt*. Nysta har som mål att bidra till en nystart efter pandemin genom att lägga grunden för en stärkt demokrati, ett ökat ideellt engagemang, en större idéburen sektor och en hållbar samhällsutveckling. Under året knöts en bredare krets av organisationer och individer till verksamheten och arbetet i Nysta tog fart. Kyrkostyrelsens förste vice ordförande har haft ordförandeposten i en av arbetsgrupperna inom Nysta, den som handlar om arbetsmarknad och kompetensutveckling.

Samverkan inom Svenska kyrkan och påverkansarbete

Täta avstämningar med kyrkostyrelsens arbetsutskott, biskopskollegiet och stiftens direktorer har genomförts för att komma fram till lämpliga avvägningar och insatser utifrån respektive uppdrag. Likaså har täta avstämningar skett på handläggarnivå mellan stiftens beredskapshandläggare, begravningsansvariga och stiftsdiakonier, för att nämna några nyckelgrupper under pandemin.

Svenska kyrkan påverkade regeringen att göra det enda undantaget på den utökade restriktionen om högst åtta personer vid allmän sammankomst. Regeringen fattade beslut om att i enlighet med kyrkans förslag tillåta möjligheten att samla upp till 20 personer under begravningar.

Med anledning av pandemin svarade kyrkostyrelsen på fem statliga remisser under året och under 2021 har kyrkostyrelsen hittills hunnit svara på tolv remisser avseende pandemin, <https://www.svenskakyrkan.se/press/remissvar-och-yttranden>.

Regeringsbeslut, myndighetsrekommendationer samt biskoparnas rekommendationer i respektive stift har lett till stora förändringar i församlingslivet. På intranätet finns en samlingssida om Svenska kyrkan och pandemin som uppdateras kontinuerligt. Här finns även information om annat som inte lyfts fram i denna rapport, <https://internwww.svenskakyrkan.se/corona>.

Ärkebiskopen

Genom ärkebiskopens dialog med resten av samhället och frekvent medverkan i media har Svenska kyrkans bidrag i kristider synliggjorts och efterfrågats, inte minst inom det diakonala området och i det existentiella samtalet. Den kristna tron har lyfts fram i en tid då de stora livsfrågorna blivit påtagliga och Svenska kyrkan har kunnat visa på hopp, mening och samhörighet.

Digitalisering

Kyrkokansliet hade redan före pandemin förberett och stärkt arbetsplatsen digitalt. Kontorsprogramvaran Microsoft 365 hade i slutet på 2019 införts i kyrkokansliet och en modern teknikplattform med digitala mötesverktyg fanns på plats när pandemin började. Pandemin påskyndade processen för digital samverkan och bidrog till att medarbetare överhuvudtaget kunde utföra sina arbetsuppgifter. Den digitala supportfunktionen på kyrkokansliet har fått hantera ett stort antal supportärenden internt och från stift och församlingar.

En hel del av det digitala arbetssätt som utvecklats under pandemin har visat sig effektivt. Att medarbetare framöver kommer att arbeta mera på distans, oberoende av var de bor, är naturligt och de fysiska mötena kommer också att minska.

Pandemins konsekvenser fungerade som katalysator för att ställa om och anpassa Svenska kyrkan till en digital samtid och digitala lösningar kom snabbt på plats i majoriteten av Svenska kyrkans församlingar.

Under perioden mars till juni hade 84 procent av församlingarna testat användning av digitala livesändningar eller inspelade aktiviteter i någon form, främst gudstjänster, andakter och bönestunder. Nästan 70 procent hade haft digital verksamhet minst en gång per vecka under samma period. De digitala gudstjänsterna har också nått ut brett. Åtta av tio kyrkoherdar uppger att fler människor och nya målgrupper har deltagit i deras digitala gudstjänster jämfört med tidigare lokala fysiska gudstjänster. Kyrkoherdens inställning och erfarenhet från sociala medier samt stöd från kunniga medarbetare har haft betydelse för församlingarnas val att ställa om. Parallellt med denna positiva utveckling behövs en vaksamhet för det digitala utanförskapet som tenderar att förstärka redan etablerade socioekonomiska skillnader i samhället och drabbar därtill även gruppen äldre.

Beslut om beslutsfattande med fysisk distans

Redan i mars månad fattade kyrkostyrelsen beslut om riktlinjer för beslutsfattande under särskilda omständigheter, med anledning av den extraordinära situation som råder under pandemin. Genom beslutet räcker det för samtliga ledamöter i Svenska kyrkans alla beslutande organ att närvara genom ljud- och bildöverföring i realtid, eller om detta inte är möjligt, enbart genom ljudöverföring i realtid, för att beslut ska kunna fattas. Denna förändring fick stor betydelse för Svenska kyrkans möjlighet att kunna fullfölja sitt uppdrag.

Under hösten genomfördes kyrkomötet digitalt för första gången och med ett begränsat antal deltagare närvarande, utvalda av sina nomineringsgrupper. Det kan beskrivas som en förenklad form, men då detta gjordes för första gången innebar det merarbete för kyrkokansliet med planering, introduktion av digitala lösningar, utbildningsinsatser, stärkt administrativt stöd samt stärkt it-support.

Överläggningen mellan kyrkostyrelsens arbetsutskott och stiftsstyrelsens presidier flyttades fram två månader och genomfördes digitalt i början på maj. Innehållet i samtalet bidrog till kyrkostyrelsens skrivelse med anledning av pandemin, som lämnades till kyrkomötet. Den innehöll förutom ekonomiska förslag även förslag om stärkt samverkan och digitalisering.

Stöd till stift och församlingar

Tidigt under pandemin myntades devisen *Vi ställer inte in, vi ställer om och upp!* Stöd till stift och församlingar har varit omfattande. Det har handlat om att få kommunikationsinsatser, nya digitala utbildningar, inspiration och samverkan på plats. Inte minst har samlad information med rekommendationer för bland annat kör- och musikverksamhet, arbetet med barn och unga och gudstjänstlivet varit omfattande, likaså information om juridiska bedömningar inom flera verksamhetsområden. Inte minst har rättsliga frågor i begravningsverksamheten och samverkan med andra organisationer och samfund krävt utredningsarbete.

Som exempel på evenemang som genomförts i andra former kan nämnas de årliga kommunikationsdagarna, *KOM-dagarna*, för kommunikatörer i Svenska kyrkan som ställdes in under våren. Under hösten anordnades i stället digitala välbesökta lunchseminarier varannan onsdag, som har fortsatt under 2021.

Rekommendationer för kör- och musikverksamheten, begravningsverksamheten och kommunikationsarbetet kan läsas här:

<https://internwww.svenskakyrkan.se/1500029>

<https://internwww.svenskakyrkan.se/Begravning/corona>

<https://internwww.svenskakyrkan.se/kommunikation/corona>.

KsSkr 2021:3

Stöd i diakonala insatser

Tidigt i pandemin etablerades funktionen *Support diakoni* på kyrkokansliet för att ge stöd och tillgängliga metoder och verktyg i stift och församlingar för lokal omställning i det diakonala arbetet.

När behovet av att skydda äldre och andra riskgrupper i sina hem intensifierades, slöts en avsiktsförklaring mellan MSB, Sveriges Kommuner och Regioner och de fem största civilsamhällesaktörerna, däribland Svenska kyrkan. Avtalets fokus var att med hjälp av ideellt engagerade säkra mat- och medicinleveranser lokalt. I juni var Svenska kyrkan samordnande organisation i 72 kommuner och stod för tre fjärdedelar av alla insatser som gjordes. Svenska kyrkan fick fem miljoner kronor från MSB som bidrag till koordineringsarbetet. Under perioden mars till juni uppger sex av tio kyrkoherdar att församlingarna haft leverans av matkassar och medicin som en del av sitt arbete. Majoriteten av församlingarna har gjort detta i egen regi med egna medel.

Svenska kyrkan fick under året även 25 miljoner kronor från regeringen för stödjande verksamhet under pandemin. 19 miljoner kronor har fördelats i stiftet till sjuvårdsinsatser, digitala gudstjänstsendningar samt för att täcka inkomstbortfall på lägergårdar exempelvis. Sex miljoner kronor bidrog till att täcka kostnadsökningar för Support diakoni och Jourhavande präst på den nationella nivån och kommunikativa satsningar framför allt under advent- och julhelgerna. Svenska kyrkan fick också fem miljoner kronor från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och nästan fem miljoner kronor från Radiohjälpen för användning under pandemin.

Ett ökat behov har uppstått inom både familjerådgivningen och givetvis inom sjukvården under pandemin. Den stödjande verksamheten för andlig vård på sjukhus och till Svenska kyrkans familjerådgivning har fortsatt digitalt under året. Eftersom särskilda digitala förutsättningar krävs för samtal där tystnadsplikt råder, har en digital lösning med hög säkerhet utarbetats i familjerådgivningen,

<https://internwww.svenskakyrkan.se/Diakoni/corona>.

Jourhavande präst

Från slutet av mars utökades tillgängligheten genom ökad bemanning till *Jourhavande präst* via SOS Alarm. Under allhelgonahelgen och julhelgerna hölls tjänsten öppen även på dagtid för att möta människors behov. Antalet samtal ökade och i genomsnitt har mellan 8 000 och 9 000 personer per månad fört samtal med präst genom denna tjänst, vilket är en ökning med nästan en tredjedel jämfört med januari och februari 2020. *Jourhavande präst chatten* har ökat med mellan 100 och 200 procent mellan mars och augusti. Svenska kyrkans sverigefinska telefonjour, *Palveleva puhelin*, har gett stöd till den som behöver samtala om sin livssituation på finska. Båda jourerna samordnas från kyrkokansliet.

I början på 2021 tilldelades *Jourhavande präst SOS Alarms* pris 112, ett pris som årligen tillfaller betydande samhällsaktörer i samband med kris eller annan händelse.

Begravningsverksamheten

Då Svenska kyrkan är huvudman för begravningsverksamheten i större delen av landet och då samordnings- och rådgivningsverksamheten nyligen överflyttats till

kyrkostyrelsen från Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation har den nya funktionen på kyrkokansliet haft en intensiv start genom den situation som pandemin orsakat. Den nationella nivån har förutom samverkan med begravningsbranschen, Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund samt huvudmännen Stockholms stad och Tranås kommun samverkat med bland andra SST, Sverige kristna råd, Sveriges interreligiösa råd och flera myndigheter.

Nätverket av handläggare för begravningsfrågor i stiftet har konfererat kontinuerligt under pandemin.

Stöd till gudstjänstlivet

Tidigt i pandemin ställdes allmänna gudstjänster in eller omformades för att möta kraven på restriktioner i antalet deltagare och fysisk distansering. För begravingar gavs undantag för 20 deltagare efter påtryckningar från Svenska kyrkan och andra religiösa samfund.

Församlingarna har gjort anpassningar och omställningar för att upprätthålla församlinglivet, exempelvis har utomhusaktiviteter som friluftsgudstjänster anordnats. Församlingar och stift har efterfrågat mer kommunikationsstöd. En omfördelning av befintliga resurser på kyrkokansliet har därför gjorts för att kunna hantera alla frågor om filmning och om att sända gudstjänster, i kombination med frågor om dataskyddsförordningen, GDPR, och Stim.

En skyndsam planering och insats gjordes tillsammans med domkyrkoförsamlingen i Uppsala för att få till stånd ett digitalt påskfirande i Uppsala domkyrka. Påskens gudstjänster nådde många fler människor än vad som ryms fysiskt i domkyrkan. Den nationella minneshögtiden i Uppsala domkyrka under allhelgonahelgen som sändes i TV4 blev en viktig manifestation för att minnas och sörja tillsammans. Högtiden skedde på ärkebiskopens initiativ med närvaro av kungaparet och digital medverkan av riksdagens talman. Företrädare för andra trostraditioner deltog genom Sveriges kristna råd och Sveriges interreligiösa råd.

Under advent- och julhelgen producerades konserter i olika genrer runt om i Sverige som sändes digitalt. En film som skildrade hur Svenska kyrkan ställt om visades i SVT och annonser för lokal- och riksmidia framställdes i samarbete med biskoparna.

Från kyrkokansliet har två digitala andakter i veckan sänts på webben och kansli-personalen har övergått till digitala morgonandakter varje dag, <https://internwww.svenskakyrkan.se/kommunikation/att-tanka-pa-vid-digitala-gudstjanster-och-andakter>.

Enkätundersökningar och rapporter under pandemin

Rapporten *Svenska kyrkan on line*, som baserar sig på en enkätundersökning gällande perioden mars till juli 2020, visar att drygt en tredjedel av alla kyrkliga handlingar (dop, konfirmation, vigsel och begraving) har skjutits upp på obestämd framtid. En fjärdedel av kyrkoherdarna har valt att inte själva ställa om till digital själavård med hänvisning till rädslan att bristen på datasäkerhet kan röja uppgifter som är skyddade av tystnadsplikten. Detta är bara några av de utmaningar som blivit synliga i församlingarnas arbete i spåren av pandemin. Rapporten ingår i det europeiska ekumeniska forskningsprojektet *Churches Online in Time of Corona*, <https://www.svenskakyrkan.se/forskning/kyrkor-online-i-tider-av-coronapandemi>.

En annan intressant studie som publicerades under hösten är *The church of Sweden and the quest to bounce back better*, om Svenska kyrkan och som utgör en del av en

större rapport, *Sweden Through the Crisis* som Handelshögskolan i Stockholm står bakom, <https://www.hhs.se/en/research/sweden-through-the-crisis/>
<https://www.hhs.se/en/research/sweden-through-the-crisis/the-church-of-sweden-and-the-quest-to-bounce-back-better/>.

KsSkr 2021:3

Andra intressanta rapporter där Svenska kyrkans verksamhet presenteras är Myndigheten för stöd till trossamfundens rapport *Andlig vård under covid-19-pandemin* och Sveriges kristna råds rapport *Utsatthet i pandemitid – kyrkornas bild 2020*.

Svenska kyrkans utbildningsinstitut

Den kanske allra största omställningen i verksamheten har skett på Svenska kyrkans utbildningsinstitut, på de fyra profilutbildningarna. Från att utbildningen har varit platsbunden har all utbildning ställts om till att bli nätbaserad från mitten av mars med visst undantag i början på hösten. Undervisningen fick utvecklas snabbt och en digital metodik infördes. Kyrkokansliet digitala funktioner har bidragit med stöd för arbetet.

Svenska kyrkan i utlandet

Utlandsförsamlingarna har påverkats på liknande sätt som församlingar i Sverige. De restriktioner som har införts varierar mellan olika länder, men samtliga församlingar har ställt om sin verksamhet, inte minst genom användning av digitala lösningar. Flera församlingar utarbetade rutiner inom församlingen för att ringa till varandra. Ideella medarbetare hjälpte äldre och riskgrupper. Många utsända vittnar om att antalet själavårdande samtal har ökat samtidigt som insatser för att bryta isolering har satts in.

Pandemin har slagit mycket hårt mot utlandsförsamlingarnas ekonomi. Restriktioner och utgångsförbud har medfört att intäkter från exempelvis caféverksamhet, julbasarer och vigselavgifter har uteblivit. Flera församlingar har tvingats permittera eller säga upp lokalanställd personal.

På de mest utpräglade turistorterna har stora delar av det som kan sägas utgöra församlingsgemenskap försvunnit. Nyrekryterad personal och personal på tillfälligt besök i Sverige har haft svårt att komma till sina stationeringsorter, ibland på grund av inreseförbud. Åtgärderna efter juridiska genomgångar för att säkerställa att verksamheten bedrivs i ändamålsenliga former och i enlighet med gällande reglering i respektive land har försenats, liksom några verksamhetsutredningar.

Act Svenska kyrkan

För de flesta partnerorganisationer blev 2020 ett mycket svårt år och Act Svenska kyrkan har i dialog med sina partner sökt flexibla former för stöd under året. Flera av Act Svenska kyrkans partner har fått omfördela erhållet ekonomiskt stöd och i stället rikta aktiviteter till att hantera konsekvenserna av pandemin. Pandemin har orsakat förseningar i både verksamhet och rapportering. Revision i några länder har inte heller kunnat genomföras i tid på grund av nedstängningar. Act Svenska kyrkan har lagt fokus på partnerorganisationernas överlevnad liksom omställning av stöd till drabbade människor.

Trots det svåra läget har ändå stora delar av verksamheten genomförts. Uppföljningen av Act Svenska kyrkans program och projekt, liksom dialog med partner, genomfördes digitalt under året. Flera utvärderingar, partnerbedömningar på plats och utbildningar har då det varit möjligt, genomförts digitalt eller ställts in och senarelagts. De digitala förutsättningarna skiljer sig mycket mellan partner och länder och den digitala klyftan ökar. Det är tydligt redan nu att det kommer att behövas insatser för att stärka partners digitalisering.

På grund av reserestriktionerna har resekostnader och kostnader för konsultationer minskat avsevärt. Situationen och de förbättrade digitala lösningarna innebär en möjlighet att se över resandet för framtiden, både utifrån klimat- partner- och effektivitetsperspektiv.

I påverkansarbetet för att uppnå strukturella förändringar har den digitala omställningen lett till ökad tillgång och dialog med beslutsfattare. Det har varit lättare att delta i internationella konsultationer och att kommunicera med partner genom exempelvis digitala rundabordssamtal och webinarier. Genusrättvisa, sexuella och reproduktiva rättigheter, utvecklingspolitik, humanitär policydialog och sociala trygghetssystem är de frågor som under pandemin varit i fokus både i Sverige och globalt och Act Svenska kyrkan har varit en efterfrågad aktör.

Den digitala omställningen har gjort att möten i verksamheten har kunnat genomföras tillsammans med lokalanställda och konsulter i programländerna. Detta arbets sätt kommer att stärkas framöver och på sikt kommer därför arbetsspråket delvis vara engelska, vilket kommer att öka behoven av engelska versioner av riktlinjer och policyer på kanslinivå. Det digitala arbetssättet har fört oss närmare de lokalt anställda, vilket kan öka delaktighet och sammanhållning i verksamheten.

Insamlingsarbetet och kollekt

Tre större insamlingskampanjer för Act Svenska kyrkan har genomförts under året och alla påverkades negativt av pandemin. Fasteaktionen *Stå på modets sida*, innebar ett stort tapp gentemot föregående år, på grund av att insamlingsaktiviteter och möjligheten att ta upp kollekt minskade. Insamlingsarbetet ställde om till digitala kanaler i högre grad under året och församlingarna uppmanades till digitala aktiviteter. En sommarkampanj genomfördes och inkluderade bland annat den digitala insamlingsaktiviteten *Kaffe med hopp*. Det enskilda givandet ökade dock under året, liksom anslagen från stift, församlingar och pastorat.

Utbytet för unga i den världsvida kyrkan fick avbrytas när deltagarna precis hade anlänt till Sverige och fick åka hem igen. Utbytesprogrammet för svenska deltagare på hösten fick också ställas in.

Arbetet på kyrkokansliet

I början på mars började pendlare från Stockholm och andra pendlare samt riskgrupper att arbeta hemifrån och från början på april har hemarbete varit norm för samtliga medarbetare, med undantag för en minimal grundbemanning på kyrkokansliet.

Många nya insatser för att svara upp mot de nya förutsättningar som pandemin lett till har genomförts. I vissa fall har omfördelningar i arbetsuppgifter kunnat göras bland medarbetare eftersom vissa uppgifter varit mindre akuta och andra arbetsuppgifter har försvunnit då evenemang ställts in. Flera uppdrag och många processer har i flera avseenden flutit på som vanligt, mycket tack vare en snabb omställning och förmåga och vilja att tänka nytt.

Flera chefer och medarbetare har dock tvingats utföra ordinarie arbetsuppgifter och nytillkommande arbetsuppgifter parallellt för att upprätthålla verksamheten enligt plan och förväntat resultat. För flera personer har därför arbetsbelastningen ökat under pandemin. En del medarbetare som under en längre tid haft arbetsuppgifter med liten möjlighet att planera eller styra över arbetet själv har upplevt stress och otillräcklighet, till exempel de som har arbetat med krisinformation.

Flera medarbetare upplever att de har tappat kontakt med andra kollegor. Stora ansträngningar har därför gjorts inom kyrkokansliet för att hålla kontakten trots fysiska avstånd. För flera medarbetare har inte förutsättningarna för hemarbete varit

optimala medan andra har sett det som en förmån att få arbeta hemifrån. Att under många timmar delta i digitala möten är tröttande för ögon och för resten av kroppen.

Det har varit en utmaning för chefer att rekrytera nya medarbetare på distans, både för placering utomlands och placering i Sverige, likaså att introducera nya medarbetare. Det är inte lätt för en ny medarbetare att komma in i ett team som känner varandra väl utan att träffas fysiskt.

Det digitala arbetssättet är effektivt. Samtidigt finns en risk att arbetsmöten, medverkan i panelsamtal, internationella seminarier och exempelvis intervjuer i media planeras alldeles för tätt, bara för att det är möjligt då en medverkan inte kräver förflyttning.

Personalstöd

Kyrkokansliets personalavdelning har fokuserat på stöd till chefer och medarbetare i förändrade arbetsförhållanden. Under året förstärktes insatserna i arbetsmiljön genom en uppdaterad arbetsmiljöpolicy och en fördjupad arbetsmiljöutbildning för chefer. Utöver det systematiska arbetsmiljöarbetet och de årliga arbetsmiljöundersökningarna genomfördes extra undersökningar för att identifiera nya behov som uppstår i övergången till distansarbete. Arbetet med risk- och konsekvensanalyser förstärktes också.

Ett antal stödjande insatser i den fysiska och psykosociala arbetsmiljön genomfördes, till exempel digitala utbildningar om arbete hemifrån, utökade möjligheter att låna hem arbetsutrustning, möjlighet till individuellt stöd via företagshälsovård, hälsoinspiration samt ökat chefsstöd. Med anledning av pandemin erbjöds alla medarbetare ett extra friskvårdsbidrag på 1 000 kronor för det sista kvartalet och friskvårdstiden utökades till ytterligare 20 minuter per dag.

Bilaga 1

Direkta eller indirekta val – en konsekvensanalys

Promemoria upprättad av kyrkokansliets rättsavdelning 3 november 2020
(dnr KS 2018-0097).

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning.....	28
2 Inledning	28
2.1 Uppdraget.....	29
2.2 Genomförande.....	29
3 På väg mot en ny kyrkoordning.....	30
3.1 Principbeslutet.....	30
3.2 Inför relationsändringen	30
3.3 Lagen om Svenska kyrkan	31
3.4 Utredningen (SKU 1998:1) Förslag till kyrkoordning.....	32
3.5 Kyrkomötet 1999	32
4 Kyrkosyn och kyrkoordning.....	34
4.1 Kyrkosyn.....	34
4.2 Kyrkosyn i kyrkoordningen	37
5 Utredningar efter år 2000 om valsystemet i Svenska kyrkan	39
6 Samhällsperspektiv på val- och digitaliseringsfrågor.....	40
6.1 En uthållig demokrati.....	40
6.2 Låt fler forma framtiden!	40
6.3 E-röstning i utredningar och kommentarer	41
6.4 Digitala val – effektivitet gentemot trovärdighet, rapport till EU- parlamentet.....	43
7 Indirekta och direkta val - en internationell utblick.....	43
7.1 Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland.....	43
7.2 Den norska kyrkan	46
7.3 Presidentval i USA och Finland.....	48
8 Direkta val i Svenska kyrkan.....	49
8.1 Direkta val före 2000	49
8.2 Kyrkokansliets utvärdering av kyrkovalen 2013 och 2017.....	50
8.3 It-stöd vid val i Svenska kyrkan.....	51
8.4 Religiositet och kyrkoval	53
9 Indirekta val i Svenska kyrkan.....	54
9.1 Indirekta val före år 2000.....	54
9.2 Val från utlandskretsen, bakgrund, genomförande och utvärdering.	55

10 Analys av konsekvenser	57
10.1 Utgångspunkter	57
10.2 Analyser ur olika perspektiv	57
10.2.1 Demokratiperspektivet.....	58
10.2.2 Kyrkosynsperspektivet.....	60
10.2.3 Digitaliseringsperspektivet	61
10.3 Möjliga effekter av direkta och indirekta val.....	63
11 Avslutning	64

1 Sammanfattning

Denna rapport tar sin utgångspunkt i det beslut som fattades vid 2017 års kyrkomöte om ett uppdrag till kyrkostyrelsen att återkomma med en konsekvensanalys angående direkta och indirekta val.

I ett inledande avsnitt 2 redovisas översiktligt kyrkomötets behandling av den aktuella frågeställningen samt hur uppdraget har tolkats och genomförts. I avsnitt 3 redovisas utredningsarbete och de diskussioner som fördes före och i samband med beslutet vid 1999 års kyrkomöte om införande av kyrkoordningen. I ett följande avsnitt 4 behandlas frågor om kyrkosyn och kyrkoordning. Utredningar efter år 2000 behandlas i avsnitt 5. I avsnitt 6 ges ett samhällsperspektiv på val- och digitaliseringsfrågor.

I avsnitt 7 ges vissa internationella utblickar. Där behandlas bland annat frågor om val och valsystem i två andra kyrkor, nämligen i den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och i den Norska kyrkan.

Frågor om direkta val behandlas i avsnitt 8 och motsvarande frågor angående indirekta val i avsnitt 9.

Enligt uppdraget skulle konsekvensanalysen ske ur tre perspektiv, demokrati, kyrkosyn och digitalisering. I avsnitt 10 och i ett avslutande avsnitt 11 redovisas detta. En kort sammanfattning ges här.

Ur ett *demokratiperspektiv* ger analysen som slutsats att såväl direkta val som indirekta val är att betrakta som demokratiska val. Det handlar i båda fallen om representativ demokrati, till skillnad från den direkta demokrati som tar sig uttryck i beslutande folkomröstningar. Det konstateras att direkta val ger ett snabbare genomslag beträffande sammansättningen av stiftsfullmäktige respektive kyrkomöte än vad som är fallet med indirekta val. I analysen förs också ett resonemang om i vilken mån detta kan komma att påverka valdeltagandet.

Beträffande *kyrkosynen* finner analysen att de olika valsätten medför vissa förskjutningar av perspektivet. Såväl direkta val som indirekta val låter sig dock förenas med det som i bekännelse och kyrkoordning framställs som Svenska kyrkans syn på sig själv.

När det gäller *digitalisering* inskränks analysen i huvudsak till den digitalisering som avser själva röstningsförfarandet, inte de bakomliggande processerna kring valet. Det konstateras att det i detta sammanhang inte är så meningsfullt att särskilja de direkta val som fortsatt ska ske på lokal nivå från eventuellt indirekta val till de övriga nivåerna. Som bakgrund ges en beskrivning av den internetröstning som sedan cirka 15 år tillbaka sker vid allmänna val i Estland. Analysen utmynnar i en reserverad hållning till ett digitaliserat röstningsförfarande. Riskerna för intrång eller tekniska problem måste tas på allvar. Tilltron till valsystemet får inte riskeras.

2 Inledning

Till 2017 års kyrkomöte inkom fem motioner som alla berörde frågan om direkta eller indirekta val.

I motion 2017:16, *Utredning av direkta val*, av Berth Löndahl och Leif Nordlander föreslogs att kyrkomötet skulle ”uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning för att pröva möjligheten av indirekta val på stifts- och nationell nivå”.

I motion 2017:39, *Svenska kyrkans demokrati*, av Dan Sarkar föreslogs att kyrkomötet skulle besluta att uppdra till kyrkostyrelsen att ”utreda hur Svenska kyrkans demokratiska organisation kan utformas istället för nuvarande system”.

I motion 2017:82, *Utred indirekta val*, av Hans-Olof Andrén m.fl. föreslogs att kyrkomötet skulle besluta att uppdra till kyrkostyrelsen att ”utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av en återgång till indirekta val av kyrkomöte och stiftsfullmäktige”.

I motion 2017:88, *Utred Svenska kyrkans val*, av Nils Gårder föreslogs att kyrkomötet skulle besluta att uppdra till kyrkostyrelsen att ”utreda möjliga förändringar i bestämmelserna om val i kyrkoordningen samt efter sedvanlig remiss till församlingar och stift återkomma till kyrkomötet med förslag innefattande förenklingar, åtgärder för kostnadsänkning och ett alternativ med indirekt val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet”.

I motion 2017:101, *Indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte*, av Sven-E Kragh m.fl. föreslogs att kyrkomötet skulle besluta att ”uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning för att pröva möjligheten av indirekta val på stifts- och nationell nivå”.

Organisationsutskottet behandlade dessa fem motioner i ett betänkande (O 2017:4) *Demokratifrågor*. Utskottet föreslog avslag på alla fem motionerna, men föreslog också att kyrkomötet skulle besluta att ”uppdra åt kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta kyrkliga val ur demokrati-, kyrkosyns-, och digitaliseringsperspektiv”. Detta blev också kyrkomötets beslut. Uppdraget förmedlades till kyrkostyrelsen i kyrkomötets skrivelse (KmSkr 2017:21) *Demokratifrågor*.

Vid ett sammanträde den 21 februari 2018 beslutade kyrkostyrelsen att de uppdrag som lämnats av kyrkomötet skulle handläggas så som uppdragen formulerades i protokollets bilaga 12.

2.1 Uppdraget

Vid beredning i kyrkokansliet har uppdraget från kyrkomötet tolkats så att målet är att kyrkostyrelsen för kyrkomötet ska kunna presentera en jämförande analys av de konsekvenser som direkta respektive indirekta val har för demokratin i kyrkan, för kyrkans syn på sig själv och för möjligheten att i högre grad digitalisera valet.

Tolkningen innebär att uppdraget inte ska ses som att det föreligger någon beställning att föreslå förändringar av det nuvarande valsystemet utan att det i stället handlar om att kyrkomötet vill ha en analys av för- och nackdelar och en jämförelse mellan de olika valsystemen ur de tre nämnda perspektiven.

Vidare sägs det i den uppdragsbeskrivning som formulerades i samband med beredningen att ”vad en sådan konsekvensanalys som uppdraget innefattar eventuellt skulle kunna leda till i förlängningen är en kyrkopolitisk fråga som inte ryms inom det nuvarande uppdraget.” I uppdraget nämns inte heller att valsystemen ska jämföras utifrån andra aspekter än demokrati-, kyrkosyns- och digitaliseringsperspektiv. Till exempel innefattas inte, i vart fall inte uttryckligen, kostnadsaspekter.

2.2 Genomförande

I genomförandet av uppdraget har ingått genomläsning och sammanställning av delar av det som vid olika tillfällen skrivits och sagts rörande frågan ur de olika perspektiv som uppdraget omfattar. Inte minst har det handlat om utredningar och skrivelser inför kyrkoordningens tillkomst, liksom den långa debatt som fördes i frågan vid 1999 års kyrkomöte.

I arbetet har ingått besök hos de nationella kanslierna hos Den norska kyrkan och den Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Informationen och överläggningarna där har varit betydelsefulla för de avsnitt som gäller dessa kyrkor

Ett antal personer utanför kyrkokansliet har bidragit med sina kunskaper och insikter. Särskilt ska här nämnas statsvetarna professor em. Erik Amnå och professor em. Lennart Weibull.

Valkansliet och andra medarbetare i kyrkokansliet har bidragit med stöd samt nödvändiga och nyttiga synpunkter.

3 På väg mot en ny kyrkoordning

3.1 Principbeslutet

Kyrkomötet 1995 behandlade en skrivelse från regeringen (RegSkr 1995:1) om ändrade relationer mellan Svenska kyrkan och staten. Skrivelsen och ett antal motioner med anledning av denna behandlades av Andra kyrkolagsutskottet. I sitt betänkande (2K1 1995:1) formulerade utskottet bland annat sin ståndpunkt rörande Svenska kyrkans identitet. Utskottet menade att den avgörande frågan när det gällde att ta ställning till regeringens skrivelse om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan var om det var möjligt att vid en sådan relationsändring bevara Svenska kyrkans identitet. Utskottet framhöll särskilt Svenska kyrkans karaktär av öppen folkkyrka med uppdrag att överräcka evangelium i ord och handling till hela folket. Det framhölls att karaktären av folkkyrka är grundläggande för Svenska kyrkan.

Vidare konstaterade utskottet att ett borttagande av den så kallade dissenterskatten med nödvändighet skulle leda till att församlingarnas status som kommuner skulle försvinna. Utskottet fortsatte med att säga: ”Folkkyrkokaraktären är likaså grundläggande för Svenska kyrkan. Det finns en bred uppslutning kring denna kyrkosyn. För att kunna bevara sin identitet som folkkyrka måste Svenska kyrkan ständigt förnyas i relation till det samhälle hon lever i.”

Sammanfattningsvis sade utskottet att grundelementen i skrivelsen från regeringen tillgodosåg Svenska kyrkans behov och därmed kunde ligga till grund för reformarbetet. Utskottet hemställde att kyrkomötet skulle ge regeringen till känna vad utskottet hade framfört. Detta blev också kyrkomötets beslut.

3.2 Inför relationsändringen

Efter principbeslutet 1995 följde en omfattande serie av såväl statliga som inomkyrkliga utredningar. I detta sammanhang finns det anledning att framför allt fokusera på den inomkyrkliga utredningen Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv (SKU 1998:4). I avsnitt 4.4 gav utredningen sin samlade bedömning av frågan om direkta eller indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte. Beträffande stiftsfullmäktige menade utredningen att valen borde övergå från indirekta till direkta val. Som ett skäl för detta angavs att stiftet efter relationsändringen skulle bli egna rättssubjekt och inte längre vara samfälligheter. Man konstaterade att i ett läge där stiftet var samfälligheter hade det varit rimligt med indirekta val. Utredningen såg det också som en fördel att elektorssystemet på det sättet skulle försvinna.

När det gällde kyrkomötet gjorde utredningen en annan bedömning. Man sade sig se att några av de förutsättningar som tidigare hade funnits för den dittillsvarande ordningen nu var ändrade. Till detta kom den förändring som de ändrade relationerna mellan kyrkan och staten i sig innebar. Man påpekade att förslaget om direkta val till stiftsfullmäktige skulle skapa möjligheter att vid indirekta val till kyrkomötet ha

stiftsfullmäktige som valkorporation. Utredningen sade sig också se ett värde i att valet skedde i stiftet utifrån deras karaktär av pastorala områden.

Mot bakgrund av bland annat detta föreslog utredningen att valen till kyrkomötet även i fortsättningen skulle vara indirekta, men med stiftsfullmäktige som valkorporation.

Frågan om de kyrkliga valen och deras utformning återkom i skrivelsen (CsSkr 1999:3) *Kyrkoordning för Svenska kyrkan*. Förslaget innebar att dåvarande valsätt skulle förändras, så att såväl stiftsfullmäktige som kyrkomöte skulle utses genom direkta val.

Centralstyrelsen tog sin utgångspunkt i det som regeringen hade sagt om lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan i propositionen (prop. 1997/1998:116) *Staten och trossamfundet – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund*. Regeringen framhöll där det väsentliga i att Svenska kyrkan skulle ha en demokratisk organisation och sade bland annat att ett proportionellt valsätt likt det som finns ”i samhällets övriga beslutsförsamlingar” av många framhålls som den naturliga ordningen i Svenska kyrkan. Regeringen sade sig också mena att det skulle vara olämpligt att i lagen om Svenska kyrkan detaljreglera kyrkans framtida valsystem.

Centralstyrelsen framhöll att det synsätt som regeringen hade givit uttryck för i sin proposition hade varit vägledande för det förslag som framfördes i skrivelsen. Det var av den anledningen som centralstyrelsen föreslog direkta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte.

3.3 Lagen om Svenska kyrkan

I regeringens proposition (1997/98:116) *Staten och trossamfundet – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund* sade regeringen att den långa gemensamma historien mellan staten och Svenska kyrkan motiverade att en särskild lag om Svenska kyrkan skulle stiftas. I denna skulle det anges inom vilka ramar Svenska kyrkan även i fortsättningen skulle verka. Regeringens förslag innebar att trossamfundets evangelisk-lutherska identitet skulle bekräftas. Likaså skulle det regleras att Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka ”som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet”.

Vidare menade regeringen att valet av organisatoriska principer har en stor betydelse för Svenska kyrkans identitet och att beskrivningen av Svenska kyrkan som ett evangelisk-lutherskt trossamfund därför borde förenas med en övergripande beskrivning av Svenska kyrkans organisation. Svenska kyrkans karaktär av öppen folkkyrka är central. Därför, sade regeringen, borde den anges i lagen om Svenska kyrkan.

Som en följd av detta menade regeringen att det av lagen borde framgå att Svenska kyrkan ska ha en demokratisk uppbyggnad. Det borde av lagen framgå att inte bara verksamheten utan också organisationen skulle vara demokratisk.

Däremot skulle det, sade regeringen, vara en uppgift för kyrkan själv att närmare utforma valregler m.m. som uppfyller nödvändiga kriterier för att vidmakthålla och förstärka den demokratiska organisationen.

I lagen om Svenska kyrkan sägs följande om Svenska kyrkan som trossamfund.

1 § Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund som framträder som församlingar och stift. Svenska kyrkan har också nationella organ.

2 § Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet.

3.4 Utredningen (SKU 1998:1) Förslag till kyrkoordning

I ett appendix, fogat till rubricerade utrednings betänkande, påpekar dåvarande kyrkosekreteraren Ragnar Persenius att det svenska samhälle som Svenska kyrkan ska verka i är ett, pluralistiskt, multietniskt och multireligiöst samhälle. Svenska kyrkans myndighetsroll har, säger han, monterats ned steg för steg, eftersom det hör till det erkänt pluralistiska samhällets natur att inte ge en viss religion, åsikt eller organisation en normativ ställning. Han framhåller att myndighetsrollen också för Svenska kyrkan hade blivit alltmer problematisk. Därför, säger han, var det viktigt när kyrkotillhörighetsbestämmelserna reformerades att Svenska kyrkan ”också i det moderna samhället skulle uppfattas som en öppen folkkyrka och ett nådessamfund”.

Vidare noterar Persenius att relationsändringen i samband med ett tusenårsskifte symboliskt skulle komma att utgöra en stor förändring. Men, fortsätter han, ”i realiteten är det fråga om en förnyelse i kontinuitet med det arv som Svenska kyrkan förvaltar och för vidare från gångna sekel. Det är avslutningen på ett långvarigt skeende och en fortsättning av något som redan inletts”.

Persenius tar upp frågan om församling, stift och nationell kyrka från identitets-synpunkt. Han framhåller att kyrkan som helhet möter i varje församling och fortsätter med följande. ”Men det är inte teologiskt och historiskt riktigt att se stift och nationell kyrka som summan av församlingar. Kyrkan som bärare av evangelium i förkunnelse och sakramentsförvaltning missionerade [i] Sverige och låg bakom att stift och församlingar kom till.” Han hänvisar till 1995 års kyrkomöte som avvisade ett kongregationalistiskt sätt att se på kyrkan.

Stiften är, skriver Persenius, Svenska kyrkan på den regionala nivån. Svenska kyrkan har bevarat sin episkopala struktur med stift och biskopar. I stiftets uppdrag att främja och ha tillsyn finns en direkt koppling till det som är församlingens uppdrag. Den nationella nivån har att företräda trossamfundet Svenska kyrkan som helhet och att ansvara för vissa uppgifter som enbart ligger på denna nivå.

Persenius tar upp frågan om gemensamt uppdrag och delat ansvar. Han påminner om att 1995 års kyrkomöte menade att ”frågan om förening av folkligt förankrad självstyrelse och ämbetsförvaltning är så grundläggande för Svenska kyrkan att den måste komma till klart uttryck i lagstiftningen”. Det är detta som har kommit att kallas ”den dubbla ansvarslinjen”.

Avslutningsvis säger Persenius att när vi talar om Svenska kyrkan som en öppen folkkyrka, så står öppenheten både för en hållning och för ett innehåll. I grunden, säger han, handlar öppenheten om att kyrkan bestäms av och fungerar utifrån sitt centrum, inte sina gränser.

3.5 Kyrkomötet 1999

Centralstyrelsens skrivelse behandlades av Andra kyrkolagsutskottet i betänkandet (2K1 1999:1) *Kyrkoordning för Svenska kyrkan*. Under avsnitt 6 ”Nionde avdelningen: Val” behandlade utskottet valfrågorna. Med anledning av skrivelsen hade det,

beträffande frågorna om val, till kyrkomötet inkommit 19 motioner som utskottet samtidigt behandlade. I detta sammanhang redovisas enbart de överväganden som gäller frågan om direkta eller indirekta val.

Andra kyrkolagsutskottet sade att det måste tillmätas avgörande betydelse rörande valen till kyrkomötet att kyrkans beslutande församlingar på alla nivåer skulle åtnjuta full politisk legitimitet, något som också Första kyrkolagsutskottet hade påtalat. Första kyrkolagsutskottet hade för sin del också framfört att kyrkomötets betydelse som framtida sammanhållande faktor i egenskap av att vara Svenska kyrkans högsta beslutande organ, inte borde underskattas. Enligt Första kyrkolagsutskottets mening kunde det knappast betvivlas ”att en genom direkta val utsedd församling utifrån numera i samhället gängse synsätt åtnjuter en högre grad av demokratisk legitimitet än en indirekt utsedd”.

Andra kyrkolagsutskottet sade sig vara enigt med Första kyrkolagsutskottet i den ovan angivna bedömningen och fortsatte med att säga att ”det utifrån den ovan återgivna principiella ståndpunkten uppenbarligen saknas skäl att göra skillnad i fråga om valsätt mellan regional och riksnivå samt att skälen för direkta val gör sig gällande med samma styrka vad gäller val till samfällighet, där sådana förekommer”.

Utskottet påpekade att frågan om direkta val till de tre kyrkliga nivåerna vid återkommande tillfällen hade aktualiserats och då skjutits på framtiden, men att det föreliggande förslaget innebar en möjlighet att lösa denna fråga.

Därmed föreslog Andra kyrkolagsutskottet att direkta val skulle användas i valen till kyrkans tre nivåer och att kyrkomötet, med undantag av 38 kap. 14 § (kyrkomötets storlek) skulle anta den till betänkandet i bilaga 1 föreslagna lydelsen av nionde avdelningen: ”Val” i kyrkoordningen.

Till betänkandet fogades reservationer. I reservation 2 angående frågan om direkta eller indirekta val menade reservanterna att Andra kyrkolagsutskottet i sina allmänna överväganden borde säga följande. ”När utskottet övervägt skälen för och emot direkta respektive indirekta val har utskottet liksom första kyrkolagsutskottet funnit att valen till församling och kyrklig samfällighet skall vara direkta. Däremot anser utskottet att valen till stiftsfullmäktige och kyrkomötet skall vara indirekta.” Enligt reservanterna skulle det inte vara möjligt att överföra det borgerliga samhällets valorganisation till kyrkan, eftersom relationen mellan församling, stift och kyrkomöte är av en helt annan karaktär än den mellan kommun, landsting och riksdag. Reservanterna menade att det finns ett samspel mellan kyrkans olika nivåer som måste avspeglas i hur de olika beslutande organen i stiftet och på nationell nivå utses.

Sammanfattningsvis kan sägas att de som förespråkade direkta val hänvisade till motiveringarna i betänkandet från Andra kyrkolagsutskottet. De menade att detta system skulle förstärka legitimiteten för de förtroendevalda organen och framhöll att väljarna var välbekanta med systemet med direkta val. I ett sådant system skulle väljarna också mer direkt kunna utkräva ansvar.

För dem som förespråkade indirekta val var andra aspekter mera väsentliga. Det handlade bland annat om de olika nivåerna i kyrkan och om hur dessa relaterar till varandra. Man menade att församlingarna är till för dem som bor där. Då är det naturligt med direkta val. Stiftet, sades det, är till för församlingarna och ska främja och ha tillsyn. Därför sades det vara rimligt att stiftsfullmäktige väjs av församlingarna. De som förordade indirekta val sade också att det inte vore rimligt att ha direkta val till kyrkomötet eftersom kyrkomötet fattar få beslut som direkt gäller de enskilda medlemmarna.

Kyrkomötet beslutade efter votering och rösträkning att bifalla utskottets förslag, bland annat med innebörden att ledamöterna i stiftsfullmäktige och kyrkomöte skulle utses genom direkta val.

4 Kyrkosyn och kyrkoordning

4.1 Kyrkosyn

En central fråga i det arbete som ledde fram till kyrkoordningen som trädde ikraft i samband med relationsändringen var Svenska kyrkans syn på sig själv som ett evangelisk-lutherskt trossamfund och en öppen folkkyrka, det vill säga kyrkosynen.

En del av den världsvida kyrkan

Svenska kyrkan är grundad i den apostoliska tron och är en del av den världsvida kyrkan som har sitt centrum och sin livskälla i Jesus Kristus och evangeliet om honom. Kristna har, som Paulus uttrycker det i Efesierbrevet, ett gemensamt medborgarskap i Guds rike och kyrkan hålls samman av Kristus själv:

Han har kommit med budskap om fred för er som var långt borta och fred för dem som var nära. Ty genom honom kan både vi och ni nalkas Fadern, i en enda Ande. Alltså är ni inte längre gäster och främlingar utan äger samma medborgarskap som de heliga och har ert hem hos Gud. Ni har fogats in i den byggnad som har apostlarna och profeterna till grund och Kristus Jesus själv till hörnsten. Genom honom hålls hela byggnaden ihop och växer upp till ett heligt tempel i Herren; genom honom fogas också ni samman till en andlig boning åt Gud. (Efesierbrevet 2:17–22)

Kyrkan tar gestalt genom att människor tillsammans formas av evangeliet och tar ansvar för att det förkunnas i ord och handling. Var och en har ett bidrag att ge för att gemensamt utföra församlingens grundläggande uppgift, att låta "... människor komma till tro på Kristus och leva i tro, en kristen gemenskap skapas och fördjupas, Guds rike utbreddas och skapelsen återupprättas," som det beskrivs i inledningen till kyrkoordningens andra avdelning om församlingarna.

En evangelisk-luthersk kyrkosyn

Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund, vars syn på kyrkan uttrycks på följande sätt i den Augsburgska bekännelsens artikel VII:

Vidare lära de, att en, helig kyrka skall äga bestånd till evärdelig tid. Men kyrkan är de heligas samfund, i vilket evangelium rent förkunnas och sakramenten rätt förvaltas.

Denna definition rymmer både en gemenskapsaspekt (de heligas samfund) och en funktionsaspekt (där evangeliet förkunnas och sakramenten förvaltas). Det är väsentligt att hålla samman dessa båda aspekter.

Det allmänna prästadömet, gemensamt uppdrag och delat ansvar

I *Leva i dopet: Brev från biskoparna till Svenska kyrkans präster och församlingar* (2011) beskrivs innebörden i det så kallade allmänna eller gemensamma prästadömet. Alla som genom dopet upptagits i kyrkan har en obehindrad tillgång till Gud, till Guds ord och sakrament. Alla döpta har också ett uppdrag att leva i och vittna om tron.

Det är konstitutivt för Svenska kyrkan att evangelium förkunnas och sakramenten delas ut. Människor ska komma till tro och kunna växa i sin tro. Det ska finnas en gemenskap som kan fördjupas. Denna gemenskap ska ta gemensamt ansvar för församlingslivet i en demokratisk organisation som samspelar med vinningstjänsten. Det är dock viktigt att komma ihåg att det är medlemmarna som tillsammans utgör kyrkan och församlingen, inte endast de anställda, förtroendevalda och ideella.

Svenska kyrkan bärs av sina medlemmar. Alla har på dopets grund del i det allmänna och gemensamma prästadömet och våra demokratiskt valda organ har inflytande över alla kyrkans frågor. Några vigs till särskilda uppdrag som diakon, präst och biskop. Även detta sker på dopets grund. Samtidigt är det viktigt att kyrkan är mer än summan av sina medlemmar eller församlingar. Det är också avgörande att vi hålls samman av den gemensamma tillhörigheten till Kristi kyrka bland annat genom traditionen av vigningstjänst och genom biskopar i stift. Det finns alltså både en demokratisk linje med förtroendevalda och en ämbetslinje med biskopar, präster och diakoner. Ibland kallar vi dessa båda linjer den dubbla ansvarslinjen, ibland den gemensamma. Det är ett gemensamt uppdrag med delat ansvar som framhålls i kyrkoordningen.

En öppen folkkyrka med en demokratisk organisation

Svenska kyrkan är en folkkyrka. Liksom de andra nordiska folkkyrkorna är Svenska kyrkan en nationalkyrka, historiskt sammanflätad med staten och inbäddad i nationen. Svenska kyrkan har varit en tydlig del av det officiella samhället, en institution för medborgarna. Den förändring som skett genom Svenska kyrkans förändrade relationer till staten år 2000 innebär att folkkyrkans förutsättningar är förändrade. Svenska kyrkan definieras sedan 1951 som trossamfund och är nu en civilsamhällesorganisation bland många andra. Samhället karakteriseras av större religiös mångfald och Svenska kyrkans medlemsantal har sedan relationsändringen minskat årligen. Folkkyrkan utgörs dock inte enbart av sin numerär, den uttrycker också Svenska kyrkans identitet och karaktär. Svenska kyrkan delar sin omvärlds utmaningar och ansvar. Svenska kyrkans drag av institution har försvagats och dess drag av gemenskap har förstärkts. Denna gemenskap är världsvid. Varje församling ses som en del av och har en levande relation till den världsvida kyrkan.

I lagen om Svenska kyrkan knyts denna folkkyrkokaraktär till att kyrkan är öppen, demokratisk och rikstäckande. Detta överensstämmer med Svenska kyrkans egen självförståelse. Öppenheten står, som Ragnar Persenius konstaterar och som angivits ovan, både för en hållning och ett innehåll. Öppenheten innebär att kyrkan bestäms av sitt centrum, inte av dess gränser. Centrum är den gemenskap där evangeliet förkunnas och sakramenten delas ut. Dit inbjuds alla, inte bara medlemmar utan även andra som bor i församlingen och de som vistas där. Ytterst går detta tillbaka på Jesus egna ord i Matteusevangeliet 28:18–20: ”Åt mig har getts all makt i himlen och på jorden. Gå därför ut och gör alla folk till lärjungar: döp dem i Faderns och Sonens och den heliga Andens namn och lär dem att hålla alla de bud jag har gett er. Och jag är med er alla dagar till tidens slut.”

Till folkkyrkokaraktären hör också att kyrkan har en demokratisk organisation som fungerar i samspel med kyrkans ämbete. Historiskt sett kan man här notera en fruktbar växelverkan mellan kyrkan och samhället i övrigt. Det demokratiska samhällskicket i Sverige har till stor del sina rötter i det lokala självstyre som redan på medeltiden utövades av sockenstämman. Den demokratiskt uppbyggda organisationen engagerar ett stort antal förtroendevalda medarbetare. Detta är en mycket viktig resurs för att skapa former för kyrkans verksamhet när förutsättningarna i samhället förändras.

En kyrka med tre nivåer

Svenska kyrkans grundläggande enhet är församlingen. Samtidigt är kyrkan som helhet närvarande i varje församling. Svenska kyrkan har inte en kongregationalistisk syn på trossamfundet. Stiftet och den nationella nivån är inte summan av församlingarna, utan något mer. Detta är innebörden i att Svenska kyrkan har en episkopal struktur.

Den episkopala strukturen är betydelsefull för Svenska kyrkans identitet och enhet. Det är enligt kyrkoordningens åttonde kapitel 1 § biskopen som har ”ansvar för att evangelium förkunnas rent och klart och för att sakramenten förvaltas enligt kyrkans bekännelse och ordning”, det vill säga att Svenska kyrkans identitet som ett evangelisk-lutherskt trossamfund värnas i enlighet med Augsburgska bekännelsens artikel VII. Det är också biskopens uppdrag att inte endast vårda och värna stiftets, utan hela kyrkans, enhet.

På stiftsnivån finns biskopen och hennes eller hans medarbetare i samspel med de förtroendevalda i stiftsstyrelse och stiftsfullmäktige. I församlingen finns en liknande dynamik mellan kyrkoherden med församlingsmedarbetarna och de förtroendevalda i kyrkoråd, kyrkofullmäktige och församlingsråd.

Församlingar, pastorat och stift är lokala respektive regionala pastorala nivåer. Enligt lagen om Svenska kyrkan har Svenska kyrkan också nationella organ. Den nationella nivåns ansvar för helheten och dess företrädaransvar för Svenska kyrkan förutsätter att det finns en ömsesidig relation till stiftet och till den lokala nivån. Kyrkomötet utfärdar bestämmelser om Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära och har därmed ett samlande ansvar för Svenska kyrkans identitet och karaktär.

Utvecklingen av kyrkosynen i framtidsperspektiv

Kyrkans organisation och ordningar kan och bör förändras i anslutning till olika samhällseliga förändringar. De ska dock alltid spegla evangeliets tanke om samhörighet, trots olikheter, och delat ansvarstagande för det gemensamma. Bilden av att alla är lemmar i samma kropp är också en bild av delar (församlingar, pastorat, stift) och helhet för Svenska kyrkan i stort.

Samhället och kyrkan står inför stora förändringar, vilket bland annat kommer till uttryck i Agenda 2030 och FN:s globala mål för hållbar utveckling. Där har de religiösa gemenskaperna en viktig roll. I *Ett biskopsbrev om klimatet* (2019) skriver biskoparna: ”Tron frigör lusten till det goda. Den ger frimodighet att våga förändring även i osäkra situationer.” Den pågående pandemin orsakad av coronaviruset är ytterligare en utmaning.

Samtidigt som behovet av kyrkans bidrag ökar förväntas antalet medlemmar sjunka. Svenska kyrkan kan inom överskådlig tid ha mindre än 50 procent av befolkningen som medlemmar. Är Svenska kyrkan då fortfarande en folkkyrka?

Man brukar skilja mellan ett sociologiskt och ett teologiskt folkkyrkobegrepp, eller som sades ovan mellan folkkyrka som numerär och karaktär. Det sociologiska begreppet kan innebära att kyrkan omfattar en majoritet av befolkningen. För ett teologiskt folkkyrkobegrepp är detta inte ett krav. Det avgörande är i stället att kyrkan har som målsättning att i sitt tilltal vända sig till alla med förkunnelsen av evangelium i ord och handling, dela livsvillkor, utmaningar och ansvarstagande med samhället i stort, samt att fortsatt vara öppen för alla.

Till folkkyrkans karaktär hör också dess demokratiska organisation med samspel mellan förtroendevalda och de som finns i kyrkans vinningstjänst, den synodala och episkopala strukturen. En kyrka med väsentligt färre medlemmar ställer stora krav på samspel mellan församlingar och pastorat, stift samt den nationella nivån. Att i reell mening förbli rikstäckande är ytterligare en utmaning, liksom samspelet med det omgivande offentliga och civila samhället. En spänning mellan att Svenska kyrkan framträder mer i sin egenart och samtidigt har ett ärende till alla blir både en teologisk och en organisatorisk utmaning.

4.2 Kyrkosyn i kyrkoordningen

Underlaget för den kommande kyrkoordningen beskrevs i betänkandet (SKU 1998:1) *Förslag till kyrkoordning Huvudbetänkande från utredningen om Svenska kyrkans framtida organisation*. I inledningen av kapitel 3 hänvisas till Kyrkoordningskommitténs betänkande (SKU 1995:7) *Kyrkoordning för Svenska kyrkan*. Där motiveras användningen av inledningstexter bland annat genom att kommittén konstaterar att arbetet med en kyrkoordning måste ”innebära en strävan att för vår tid tolka och ge uttryck för vad som är kyrkans budskap och vad kyrkan är.” Det finns därför skäl, sägs det, att i kyrkoordningen ge en koncentrerad framställning av det som utgör grunden och sammanhanget för de bestämmelser som finns i de följande paragraferna. I förslaget till ny kyrkoordning anslöt sig utredningen till ovanstående bedömning.

Kyrkosynen har belysts i föregående avsnitt, men det finns också anledning att uppmärksamma vad som sägs om kyrkosynen i kyrkoordningens inledningstexter. I kyrkoordningens inledning framhålls att Svenska kyrkan ytterst är förankrad i urkyrkan. ”Svenska kyrkan är ett trossamfund som leder sin historia tillbaka till de äldsta kristna församlingarna och deras bekännelse till Kristus. Svenska kyrkans trosarv är den apostoliska tron.”

Läronämnden behandlade förslaget till kyrkoordning i sitt yttrande (Ln 1999:3). I yttrandet uttalade Läronämnden att det inte finns några läromässiga hinder att anta Centralstyrelsens förslag till kyrkoordning för Svenska kyrkan.

Inledningstexterna till kyrkoordningens olika avdelningar ska tjäna som teologiska motiveringar till bestämmelserna, samtidigt som den gällande ordningen finns i bestämmelserna. I det sammanhang där denna konsekvensanalys ingår, är det därför relevant att kortfattat redovisa en del av dessa inledningstexter.

Första avdelningen: Svenska kyrkan som evangelisk-lutherskt trossamfund

I inledningstexten till denna första avdelning i kyrkoordningens sägs följande.

Den kristna kyrkan bekänner en enda Gud – Fadern, Sonen och den heliga Anden – som skapar, frälser och ger liv. Svenska kyrkan är en del av den världsvida kyrkan och delar den kristna bekännelsen och lovsången till en treenig Gud.

Kyrkans centrum och livskälla är Jesus Kristus och evangeliet om honom.

Evangeliet leder människan till gemenskap med Gud, som är hennes ursprung och mål. Hos Gud finns ett outtömligt djup av vishet, nåd och kärlek. Kyrkans tro innebär en grundläggande tillit till Gud och bygger på Guds väldiga handlingar, som är omvittnade i Bibeln och möter människorna i deras liv. Tron har ett från det apostoliska arvet överlämnat innehåll som kyrkan för vidare och som blir till en personlig erfarenhet i människornas liv.

Fortsättningsvis sägs också att ”den grundläggande tro, bekännelse och lära som Svenska kyrkan står för ska komma till uttryck i allt vad kyrkan gör och säger”.

Andra avdelningen: Församlingarna

I inledningen till andra avdelningen sägs att ”Svenska kyrkan framträder lokalt som en församling”. Församlingens grundläggande uppgift är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Svenska kyrkan har en rikstäckande

indelning i territoriella församlingar som pastorala områden. Flera församlingar kan samverka i ett pastorat.

Vidare sägs följande. ”Församlingen har lokal självstyrelse men är samtidigt en del av ett stift och Svenska kyrkan som trossamfund. Delaktigheten i de döptas och troendes allmänna prästadöme förenar alla i församlingen, vigda och icke vigda. Alla har tillsammans ansvaret för att församlingens grundläggande uppgift blir utförd. Den demokratiska organisationen och kyrkans ämbete eller vigningstjänst har gemensamt ansvar för att bedriva en verksamhet i enlighet med Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära.”

”Kyrkans verksamhet bärs således organisatoriskt upp såväl av alla kyrkotillhörigas, och särskilt de förtroendevaldas, ansvarstagande inom den demokratiska organisationen som av ansvarstagandet hos dem som är vigda till uppdragen inom kyrkans vigningstjänst. Det är inte två helt skilda former av ansvar. De förtroendevalda och andra som tillhör kyrkan har tillsammans med dem som innehar vigningstjänsten del i det gemensamma uppdraget att förkunna det kristna budskapet. Tillsammans har de också ansvar för det demokratiska beslutsfattandet och för besluten.”

Tredje avdelningen: Stiften

Beträffande stiften sägs: ”Svenska kyrkan framträder regionalt som ett stift. Kyrkans episkopala struktur kommer till uttryck i att det finns en biskop i ledningen för varje stift. Stiften utgör pastorala områden som tillsammans täcker hela landet.” Stiftets grundläggande uppgift är att främja och ha tillsyn över församlingslivet.

Fjärde avdelningen: Den nationella nivån

Här anges att ”Svenska kyrkan på nationell nivå tar ansvar för kyrkans gemensamma angelägenheter i fråga om inomkyrklig normgivning, överprövning av beslut, gemensam information, utbildning, samråd samt ekumeniska relationer, internationell diakoni och mission. Till uppgiften hör också att vara kyrkans röst utåt såväl i det svenska samhället som internationellt.”

Att kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ noteras. Här sägs också att ”den lokala och regionala självstyrelsen kommer till uttryck i att kyrkomötet inte får besluta i sådana enskilda frågor som faller inom församlingarnas och stiftens ansvarsområden.”

Nionde avdelningen: Val

Eftersom detta rör själva kärnan i det som denna konsekvensanalys handlar om, återges här hela kyrkoordningens inledningstext till denna avdelning.

Inom kyrkan väljs människor till olika förtroendeuppdrag och för att överlägga och fatta beslut på hela gemenskapens vägnar. Så har det varit genom kyrkans hela historia. I mycket har kyrkans beslutsordningar knutit an till men även påverkat vad som har gällt i det samhälle där kyrkan har verkat.

Svenska kyrkan har den ordningen att de kyrkotillhöriga väljer sina företrädare i beslutande organ genom demokratiska val. Därigenom ger de kyrkliga valen var och en som tillhör kyrkan en möjlighet att ta ansvar för hur församlingen ska fullgöra sin grundläggande uppgift och hur stiftet och den nationella nivån ska främja den uppgiften. Denna breda delaktighet i kyrkans styrelse har också sin grund i kristen människosyn

och i Guds folks gemensamma ansvar på dopets grund för kyrkans alla angelägenheter.

Valsystemet kan utformas på olika sätt så länge grundläggande värden tas till vara. Dit hör rätten till fria val som ger möjlighet för var och en att med lika rösträtt välja enligt sin egen övertygelse. Valhandlingen har också betydelse som ett uttryck för samhörighet med kyrkan.

5 Utredningar efter år 2000 om valsystemet i Svenska kyrkan

Valsystemet har, ur olika aspekter belysts i många andra sammanhang, utöver det ovan redovisade arbetet inför relationsändringen och kyrkoordningens tillkomst. I detta sammanhang finns det skäl att särskilt uppmärksamma delbetänkandet (SKU 2005:2) *Välja med förtroende*.

I en skrivelse (KsSkr 2002:8) redovisade kyrkostyrelsen erfarenheter från det första kyrkoval som hade genomförts i Svenska kyrkans egen regi. Kyrkostyrelsen konstaterade att ansvariga såväl i valnämnder som i stift och i valkansliet var nöjda med hur valet kunnat genomföras. Kyrkostyrelsen konstaterade att valet hade genomförts i enlighet med kyrkoordningens bestämmelser. Kyrkostyrelsen sade också att en fortsatt analys skulle ske inför kommande kyrkoval och att man bland annat såg att vissa justeringar i kyrkoordningen behövdes. Kyrkomötet beslutade att med godkännande lägga redovisningen till handlingarna. Kyrkomötet instämde därmed i bedömningen att en fortsatt analys skulle ske.

Som en följd av detta tillsattes den utredning som kom att kallas Demokratiutredningen. I sitt första betänkande sade utredningen att arbetet dittills hade bedrivits i två etapper. Den första etappen presenterades i rapporten *Demokratin är en successiv uppenbarelse* (SKU 2005:2), medan det betänkande som utredningen lämnade utgjorde etapp två. Utredningen konstaterade att det uppdrag de hade hölls samman av det övergripande temat om demokrati och delaktighet. Beträffande kyrkosyns-aspekten hänvisade utredningen till de överväganden som hade gjorts i den första av de två etapperna.

Bland det som utredningen hade i uppdrag att behandla var den övergripande frågan om i vilken utsträckning de beslutande organen skulle utses genom direkta val. En rad ytterligare frågor behandlades i ett senare betänkande (SKU 2008:1) *Styra och leda Samverkan och ansvarsfördelning i Svenska kyrkan*.

Utredningens förslag i delbetänkandet *Välja med förtroende* innebar att ledamöterna i stiftsfullmäktige fortsatt skulle utses i direkta val. Skälet för detta var att markera stiftets karaktär och självständighet ”samt för att värna kyrkomedlemmarnas demokratiska inflytande”.

Motsvarande gällde, sade utredningen, för kyrkomötet. Ledamöterna borde även fortsatt utses genom direkta val. ”Kyrkomötet bör som högsta beslutande organ utses genom direkta val där alla som tillhör Svenska kyrkan får delta.”

De direkta valen skulle också fortsatt genomföras ”på ett sätt som knyter an till vad som gäller för de allmänna valen i Sverige och som därigenom är väl bekant för väljarna”. Utredningen sade också att ”frågan om hur ledamöter utses i beslutande organ är ett sätt att ge uttryck för relationerna mellan kyrkans olika nivåer, men att andra förhållanden kan vara väl så viktiga för frågor om legitimitet och för förankring av de beslut som fattas.”

Sedan utredningens förslag hade remissbehandlats, beslöt kyrkostyrelsen att inte avge någon skrivelse till 2007 års kyrkomöte. Frågan om direkta och indirekta val

togs dock upp i en motion (2007:89) *Indirekta val till kyrkomötet* av Per Lindberg. Motionen behandlades av organisationsutskottet i betänkandet (O 2007:5) *Valfrågor*. Utskottet redovisade där de överväganden som Demokratiutredningen hade gjort i sitt betänkande och föreslog kyrkomötet att avslå motionen. Detta blev också kyrkomötets beslut.

6 Samhällsperspektiv på val- och digitaliseringsfrågor

Det som redovisas nedan är hämtat ur utredningar och rapporter som rör frågorna om demokrati och valsystem. En del av de frågor som berörs här återkommer i de analyser som görs i avsnitt 10.

6.1 En uthållig demokrati

En rad principiella frågor kring demokrati togs upp i utredningen (SOU 2000:1) *En uthållig demokrati*. I ett inledande avsnitt ”Den representativa demokratin värden” noterades den typ av direktdemokrati som brukar förknippas med Schweiz. Det angavs flera skäl för att detta inte är den vanliga metoden att utöva demokrati. Ett är att det blir svårt att väga samman skilda och många gånger motstridiga krav till en rimlig helhet. Ett annat är att det oftast är för många medborgare, ärenden och territorier inblandade för att detta ska vara en möjlig väg att gå.

Det är istället den representativa demokratin som har blivit den dominerande modellen. Den förutsätter att det går att hålla fria, allmänna och hemliga val. Kandidater ska kunna konkurrera öppet och det ska vara fråga om reella val som väljarna kan göra. Den representativa demokratin beskrevs i utredningens betänkande som ”den mest spridda modellen för att auktoritativt och legitimt utöva kontroll, utkräva ansvar och utveckla offentlig debatt”. Det sades vidare att den representativa demokratin i praktiken måste ses som en partidemokrati. Opinioner måste samlas ihop och kanaliseras. De måste vägas samman till helhetsorienterade plattformar. Något acceptabelt alternativ för att åstadkomma detta sade sig utredningen inte se.

Utredningen tog också upp frågan om väljare, val och valdeltagande. Bland annat ställdes frågan om vad ett lågt valdeltagande betyder för demokratin. Att rösta i allmänna val, sade man, ”utgör själva kärnan i de politiska *rättigheter* som konstituerar en representativ demokrati”. Man konstaterade att i ett samhälle som det svenska har valen mest i uppgift att ge representation åt politiska skiljelinjer i samhället. Valen blir också ett tillfälle att utkräva ansvar. Ett större mått av personval innebär att också ansvarsutkrävandet mer riktas mot den valda personen. Valen har också, sade utredningen, kommit att ses som en mätare på systemets legitimitet.

Av detta har följt att ett högt valdeltagande har setts som önskvärt. Sjunkande valdeltagande har, sade man, brukat ses om ett tecken på att demokratin inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Utredningen refererade dock till att det inom forskningen inte råder full enighet om detta. Bland annat har det diskuterats om ett lågt valdeltagande skulle kunna ses som ett tecken på att ”hälsan tiger still”.

6.2 Låt fler forma framtiden!

Betänkandet (SOU 2016:5) *Låt fler forma framtiden!* avgavs av 2014 års Demokratiutredning och är därmed av betydligt senare datum än det ovan refererade betänkandet. Det som redovisas här är en mycket begränsad del av ett omfattande betänkande.

I avsnitt 5.2 *Valdeltagandet* tar utredningskommittén upp frågan om deltagande i de allmänna valen. De refererar till statsvetarna Sören Holmberg och Henrik Oscarsson som menade sig ha funnit tre huvudsakliga faktorer som påverkar valdeltagandet.

För det första, sägs det, handlar det om *institutionella faktorer*, till exempel valsystemets utformning. Ett exempel på detta är att proportionella val tenderar att ge ett högre valdeltagande än majoritetsval. Tillgängligheten till röstningslokaler är ett annat sådant exempel. En *andra faktor* är om valet anses vara viktigt och om det finns tydliga politiska alternativ. Det handlar om ifall valkampanjen har varit engagerande och om det finns en hög grad av motivation i omgivningen. Den *tredje faktorn* handlar om individuella omständigheter som tid, pengar, intresse och motivation. I en undersökning över längre tid (1956–2002) har det visat sig att politiskt intresse och engagemang, oavsett individernas sociala resurser, spelar stor roll för sannolikheten att en individ utnyttjar sin rösträtt.

6.3 E-röstning i utredningar och kommentarer

Frågan om digitalisering i samband med val kan avse olika saker. Det kan vara fråga om den mest utpräglade formen av digitalisering, då den röstande via en inloggning röstar utan att besöka en vallokal. Det kan också handla om att röstningen sker i vallokal, men med hjälp av elektronisk röstningsapparat. Det kan även handla om att själva valhandlingen sker på samma sätt som tidigare, medan logistiken kring valet, till exempel nomineringar och röstlängder, är digitaliserade.

Frågan om ett införande av e-röstning i *Sverige* behandlas i utredningen (SOU 2013:24) *E-röstning och andra valfrågor*. Utredningen behandlar valfrågorna ur ett mycket brett perspektiv, men fokuserar i avsnitt 3.9 på de speciella krav som ställs på utformningen av ett e-röstningssystem. Man framhåller att systemet måste garantera att inte valhemligheten riskeras i någon del av proceduren. I sin samlade bedömning sade kommittén att valhemligheten måste säkerställas under hela förloppet och att detta ställer särskilda krav på de tekniska lösningar som väljs.

Den röstande måste fritt få ge uttryck för sin egen mening. Utredningskommittén påpekade att även om diskussionen om valhemligheten i första hand rörde e-röstning i okontrollerade miljöer, så var den också aktuell i vissa andra former av röstning, som budröstning och brevröstning. Ett e-röstningssystem måste vara lika tillförlitligt och säkert som när det gäller val utan användning av elektroniska hjälpmedel.

I ett vanligt val innebär förhandsröstningen att väljaren och valsekeln separeras, så att valhemligheten säkerställs. Vid elektronisk röstning utanför en vallokal, måste detta ske elektroniskt. Om man tillåter väljaren att ändra sin röst, ska det vara den sist avgivna rösten som räknas. Den tekniska lösningen måste också medge att den röstande röstar blankt.

Kommittén menade att ett system för e-röstning i okontrollerade miljöer torde kunna utformas på ett sådant sätt att ett erforderligt skydd för valhemligheten skulle kunna uppnås. Väljaren skulle ha möjlighet att ändra sin röst och pappersrösten skulle alltid ha företräde framför den elektroniska. En förutsättning för att detta skulle vara möjligt sades dock vara att en identifierings- och autentiseringslösning beträffande väljaren (elektroniskt id) baserad på hög säkerhetsnivå infördes.

Vallagskommittén föreslog att ett försök med e-röstning skulle göras vid 2018 års val. Något sådant försök har dock inte genomförts.

I utredningen finns också en genomgång av vissa internationella erfarenheter. Det som nedan sägs om Danmark, Finland och Norge är hämtat ur denna utredning, medan informationen om Estland också är hämtad ur andra källor. Utredningen är nu några

är gammal och någon förändring kan ha skett. I allt väsentligt torde det dock alltså vara korrekt. Estland är det land som har tagit e-röstningen längst.

I *Danmark* har inte intresset för e-röstning varit särskilt stort. Det har prövats i lokala folkomröstningar, men år 2012 fördes det fram ett förslag om att de kommuner som så önskade, som ett komplement till det manuella förfarandet, skulle kunna införa ett elektroniskt förfarande vid röstning och rösträkning vid val till Folketinget, Europaparlamentet och kommuner och regioner.

Förslaget behandlades av beslutande organ år 2013, men genomfördes inte.

I *Finland* prövades möjligheten till e-röstning i tre kommuner vid kommunalvalen 2008.

Försöket utvärderades av Justitieministeriet som fann att det inte hade levt upp till förväntningarna. I ett förhållandevis stort antal fall hade röstningen avbrutits och de förväntade effekterna i form av minskat myndighetsarbete hade uteblivit. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade 2009 att valen skulle göras om. År 2010 beslutade den finska regeringen att arbetet med att utveckla möjligheter till e-röstning inte skulle fortsätta i den form som hade prövats.

I *Norge* genomfördes försök med e-röstning vid kommunstyrelse- och fylkestingsvalen 2011 i tio kommuner. Försöken innebar att väljarna under förtidsröstningsperioden kunde rösta elektroniskt från andra platser än vallokalen. Denna möjlighet var ett komplement till de manuella valen.

Inför försöket genomfördes en förnyad analys av de säkerhetskrav som måste uppfyllas. I tidigare förslag hade det sagts att elektronisk röstning först borde prövas i vallokaler och röstningslokaler innan det testades från andra platser. Skälet för detta var att man inte ansåg sig kunna se vilka säkerhetsåtgärder som krävdes för att säkra system för internetröstning i det man kallade ”okontrollerade miljöer”.

Dock gjorde man bedömningen att säkerhetskravet vid elektronisk röstning i vallokaler var väl så stora. En enda korrumpad dator i en val- eller röstningslokal skulle kunna få långt större konsekvenser för valet än en enda ”korrumpad” dator hemma hos en väljare.

Vid valet 2013 gjordes ett nytt försök med i stort sett samma kommuner som vid valet 2011. I det senare valet gjordes också försök med elektronisk sammanräkning genom ”Elektroniskt valadministrationssystem”.

Det kan i sammanhanget nämnas att möjligheten till elektronisk förhandsröstning togs bort ur systemet efter valet 2013. Som orsak har, enligt uppgift, angivits att det rådde politisk oenighet om huruvida fortsatta försök skulle göras. För att inte riskera att skada förtroendet för valsystemet beslutades att elektronisk röstning inte skulle vara möjlig vid Stortingsvalet 2017.

Estland har ett annat förhållningssätt än de övriga redovisade länderna. När det gäller digital röstning i allmänna val via internet, har sannolikt inte någon stat gått så långt. Beskrivningar av hur valet går till finns på nätet och följande redovisning är hämtad från dessa källor.

Sedan år 2005 har det i Estland funnits möjligheten att rösta via en internetuppkoppling. Tekniken bygger på att den röstande har ett nationellt smart id-kort som kan läsas av i en dosa kopplad till datorn. Det krävs en ”två-faktors” identifiering, så att den röstande ska placera kortet i läsaren och dessutom ange en särskild PIN-kod för att avge det som kallas en ”krypterad och signerad digital röst”.

Elektronisk röstning är tillgänglig som förhandsröstning under en tidsperiod som är begränsad till några dagar strax för valdagen. Under dessa dagar kan den röstande avge sin röst ett obegränsat antal gånger. Det är den sist avgivna rösten som räknas. Det är också möjligt att avge en röst i vallokal på valdagen. Genom denna röst ogiltigförklaras den senast avgivna elektroniska rösten.

Även om systemet förefaller vara säkert, har det internationellt riktats kritik mot att det aldrig kan vara helt säkert när ett system sänder avgivna röster elektroniskt. I maj 2014 sade internationella cybersäkerhetsexperter att de hade sett att det fanns möjligheter att hacka systemet, ändra röster och röstsammanräkning och sedan utplåna spåren av att detta hade skett. Den estniska nationella valkommittén sade sig emellertid inte finna anledning att ändra på systemet.

6.4 Digitala val – effektivitet gentemot trovärdighet, rapport till EU-parlamentet

I en rapport, daterad september 2018 och adresserad till EU-parlamentets medlemmar och tjänstemän, tas frågorna om digitala val upp till behandling. De uppfattningar som rapporten ger uttryck för representerar dess författare och ska inte ses som EU-parlamentets formella ställningstagande. Det kan dock vara intressant att i detta sammanhang redovisa en kort sammanfattning av de uppfattningar som framförs i rapporten.

Det sägs att digital teknologi medför större effektivitet på många områden och att val inte är något undantag från detta. Tillgången till en korrekt och uppdaterad röstlängd on-line kan göra det lättare att på ett tillförlitligt sätt identifiera den röstande i vallokalen. Men beträffande vissa aspekter av valprocessen är digitaliseringen mer kontroversiell. Elektroniska röstningsapparater har använts i såväl USA som i Latinamerika och Asien. Det är emellertid, med den teknik som används, svårare att upptäcka om någon otillbörlig försöker påverka röstningen. Som en konsekvens av detta har de flesta europeiska länder behållit den traditionella pappersbaserade röstningen. Ännu mer kontroversiell är tanken på internetbaserad röstning och det är, som nämnts ovan, idag endast Estland som tillåter sådan röstning i nationella val.

7 Indirekta och direkta val – en internationell utblick

Som en del av arbetet med denna konsekvensanalys har, genom besök i Helsingfors, respektive Oslo, kontakt tagits med Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och med Den norska kyrkan. Samtal och överläggningar har då förts med dem som i respektive kyrkas centrala administration arbetar med hithörande frågor. Nedanstående redovisning bygger på information och samtal i samband med dessa besök.

I avsnitt 7.3 ges också några reflexioner över de indirekta presidentvalen i USA och de direkta presidentvalen i Finland.

7.1 Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland

Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland har cirka 4 miljoner medlemmar. Organisatoriskt sett bildar församlingarna stift. Det finns nio stift. Till svenskspråkiga Borgå stift hör de svenska församlingarna på basen av språk medan församlingarna i övriga stift är indelade på basen av geografisk placering.

Varje stift leds av en biskop och ett domkapitel. I Åbo ärkestift finns två biskopar, varav den ena är ärkebiskopen. I stiftet finns numera också stiftsfullmäktige.

Sammansättning av stiftsfullmäktige och kyrkomöte

Kyrkomötet består av 96 valda ombud och biskoparna. Dessutom finns det i kyrkomötet en representant för samerna och en representant för statsmakten.

Såväl när det gäller stiftsfullmäktige som kyrkomöte väljs präster för sig och lekmannaombud för sig. Till stiftsfullmäktige i de nio stiftet väljs 14 lekmanna-medlemmar och sju prästmedlemmar.

Till kyrkomötet väljs 96 ombud varav 32 är präster och 64 lekmän. Antalet präst- och lekmannaombud som utses i stiftet fördelas mellan stiftet i förhållande till deras folkmängd.

Valsystemet

Lekmannamedlemmarna i stiftsfullmäktige och i kyrkomötet utses genom indirekta val. Röstberättigade i valet av prästmedlemmar i stiftsfullmäktige och prästombud till kyrkomötet är stiftets präster Röstberättigade i valet av lekmannamedlemmar av stiftsfullmäktige och lekmannaombud till kyrkomötet är lekmannamedlemmarna av kyrkofullmäktige eller av församlingsråden och gemensamma kyrkofullmäktige. Om samma person är medlem av både gemensamma kyrkofullmäktige och församlingsrådet, utövas rösträtten i församlingsrådet av hans eller hennes ersättare. Val till stiftsfullmäktige och till kyrkomötet förrättas andra året efter det att församlingsvalet har ägt rum. Det näst senaste församlingsvalet ägde rum år 2014 och valen till stiftsfullmäktige och kyrkomötet ägde därmed rum i början av år 2016. På motsvarande sätt var det församlingsval i slutet av 2018 och nya val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet förrättas därmed år 2020. Att det indirekta valet sker först andra året efter församlingsvalet, är en gammal ordning som ingen ifrågasätter. Det har också sagts att det ger tid för eftertanke inför nomineringarna. De som nominerar och väljer har då fått egen erfarenhet av vad det innebär att vara förtroendevald. Valdeltagandet vid församlingsvalet 2014 var 15,5 procent och 14,4 procent vid församlingsvalet 2018.

En präst kan bara rösta i val av prästmedlemmar och prästombud. Om en präst är medlem i kyrkofullmäktige, gemensamma kyrkofullmäktige eller församlingsrådet ska han eller hon ersättas av en suppleant. Varje röstberättigad får i båda valen rösta på en kandidat på kandidatlistan.

Alla präster har en röst. För lekmannaombuden blir det annorlunda, genom att det sker en fördelning. Man räknar ut en ”viktkoefficient” som relaterar till antalet röster och antalet röstande. Det betyder att den enskildes röst får ett röstvärde som räknas ut som en kvot. I den fastställda valordningen beskrivs det enligt följande. ”De röstberättigade i varje församling har sammanlagt fyra röster och därutöver en röst för varje fullt ett tusental av församlingens folkmängd. Detta röstetal delas i varje församling mellan de röstberättigade med tre decimalers noggrannhet.”

Denna metod bygger på principen att det är församlingen som röstar och inte den enskilde. Med ”folkmängd” ska här förstås antalet kyrkotillhöriga.

Sammanräkningen sker genom att stiftet har valnämnder dit alla röster skickas och räknas samman. Stiftet samarbetar om detta. Det är inte vanligt med överklagande, men det händer. Det har hänt någon gång att valet har fått göras om. Det gällde den gången valet till kyrkomötet.

Förslag om ändrad valordning

Kyrkomötet behandlade 2013 en motion med yrkande om att kyrkomötet skulle bereda en framställning om ”en ändring av sättet att välja lekmannaombud till kyrkomötet så att församlingens röstberättigade medlemmar väljer ombuden stiftsvis i direkt val”.

Som motivering för förslaget anförs bland annat följande. ”Församlings- och kyrkomötesvalen ligger tidsmässigt långt från varandra och endast ett fåtal av dem

som röstat i församlingsval kan eller orkar följa kyrkomötesvalet. Församlingsmedlemmarna upplever sin påverkan och sitt inflytande som obetydliga och den demokratiska påverkan är hotad. I statliga val slopades det indirekta valsättet bland annat i presidentvalet 1987. Det nya sättet att välja president främjade medborgarnas deltagande och väljarna upplevde att de kan påverka i större utsträckning.”

Det resonemang som Allmänna utskottet för i sitt betänkande (AllmUB 3/2013) är av intresse för det som denna konsekvensanalys gäller. Därför återges här en del av det som utskottet anför.

Utskottet noterar som bakgrund att det valsysteem som används grundar sig på ett förslag från kyrkolagskommittén 1982. I kommittén övervägdes tre förslag, allmänna val, val som förrättas av kyrkofullmäktige och församlingsråden samt val som förrättas av elektorer valda av organen. I kommitténs överväganden sägs att det visserligen är så att allmänna val motsvarar principen för demokrati i den form som förekommer i nationella och kommunala val och att det kunde öka valdeltagandet. Kommittén stannade dock för att föreslå den ordning som sedermera har använts, det andra av de tre ovan nämnda alternativen. Som skäl angavs dels ökade kostnader, men också en mer principiell invändning. ”Allmänna val skulle förändra kyrkomötets karaktär från församlingarnas representationsorgan till ett organ som representerar kyrkans medlemmar, vilket inte är oproblemiskt med avseende på den lutherska kyrkans författning.”

Allmänna utskottet gör i sitt betänkande från år 2013 sedan sin egen bedömning enligt följande. Man framhåller bland annat att även om direkt eller representativ demokrati betraktas som ett ideal, så finns det goda skäl som talar för indirekt demokrati. Den är, säger man, också en form av demokrati.

Man konstaterar också att motiveringarna för statens och kyrkans demokrati delvis skiljer sig från varandra, vilket hänger samman med att riksdagens och kyrkomötets uppgifter är av olika karaktär. Man erinrar om det i grundlagens första paragraf sägs att statsmakten i Finland tillkommer folket som företräds av riksdagen. Kyrkolagen börjar i stället med en definition av kyrkans bekännelse och uppgift. Utskottet fortsätter med att konstatera att kyrkomötesombuden är ”kyrkans representanter och att kyrkomötet därför representerar kyrkan snarare som en andlig synod än som ett representativt organ för sina medlemmar. Som representanter för kyrkan företräder kyrkomötesombuden snarare församlingen än sig själva, sina bakgrundssamfund eller sina väljare.

Avslutningsvis ger utskottet sin bedömning av det framförda förslaget, dess fördelar och utmaningar. En fördel vore, säger man, att förslaget skulle innebära att det direkta, demokratiska idealet skulle förverkligas. Delaktigheten skulle kunna stärkas. Men man pekar på ett antal aspekter som motiverar att det dittillsvarande systemet skulle behållas. Först sägs att kyrkomötet till sin natur är en synod, församlingarnas representativa organ. Kyrkomötets församlingsförankring skulle bäst synliggöras genom indirekta val. Kyrkomötesombuden, säger man, företräder församlingarna. En jämförelse med riksdagen är därför inte möjlig.

Vidare pekar utskottet på att indirekt demokrati är demokrati och att den är godtagbar när den stöder sig på goda motiveringar. Det fanns också en farhåga om ökade kostnader och tekniska problem. Därutöver säger sig utskottet, från andra jämförelser, kunna konstatera att ett direkt val inte kunde garantera ett ökat valdeltagande.

Mot bakgrund av detta föreslog utskottet att kyrkomötet skulle låta motionen förfalla. Detta blev också kyrkomötets beslut. Valsättet i Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland förblev därmed oförändrat med ett direkt församlingsval och indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte.

Sammantaget leder det till slutsatsen att det inte är troligt att valsystemet i Finska kyrkan under överskådlig tid skulle komma att ändras.

7.2 Den norska kyrkan

Beslutande organ

Den grundläggande enheten i Den norska kyrkan är socknarna som oftast består av en församling, men det kan också vara flera församlingar som ingår. I ledningen för varje socken finns ett menighetsråd. Den norska kyrkan har för närvarande omkring 1 170 sådana råd. Det finns ingen motsvarighet till organet kyrkofullmäktige så som i Svenska kyrkan.

Det finns elva stift med biskop och bispedømmeråd (i fortsättningen kallat stiftsråd). I varje stiftsråd sitter, utöver biskopen, sju lekmannaledamöter, en präst och en kyrkligt anställd. Till de tre nordligaste stiftsråden har det också valts en samisk representant. I Oslo stiftsråd finns en representant för döva.

Det finns inte någon motsvarighet till Svenska kyrkans stiftsfullmäktige.

Kyrkomötet i Den norska kyrkan har 116 ledamöter och samlas till ett årligt möte som varar sex dagar. Kyrkomötet består av ledamöterna i de elva stiftsråden samt ledaren för det samiska beslutsorganet. Biskoparna är därmed ledamöter i kyrkomötet.

Valen av lekmannamedlemmar i stiftsråd och kyrkomöte ska förstås som ett ”dubbelt” val. Det val som förrättas är de facto två val, ett till stiftsråd och ett till kyrkomöte, även om det är samma person som väljs i de båda fallen.

Den norska kyrkan och den enskilda socknen, är egna rättssubjekt. Stiftsråden ingår i det nationella rättssubjektet.

Demokratireformen i Den norska kyrkan

Relationen mellan staten och Den norska kyrkan har förändrats under 2000-talet. Eftersom detta också har inneburit en förändring av valsystemet, är det relevant att här ge en kort redovisning av förändringarna. En viktig punkt i detta var det som kallas ”Kirkeforliket”, en politisk uppgörelse i Stortinget som sedan kom att ligga till grund för de fortsatta reformerna. Överenskommelsen ingicks i april 2008.

I överenskommelsen ingick införande av reella valmöjligheter, ökad användning av direkta val och att kyrkovalen skulle ske samtidigt som allmänna val. Underlaget för reformen var en proposition (Melding till Stortinget) *Staten og Den norske kirke* med syftet att ”ge Stortinget underlag för att ta ställning till statskyrkoordningen och finna breda och samlande lösningar för hur förhållandet mellan staten och den norska kyrkan skulle organiseras.” En del av överenskommelsen var att en demokratireform skulle genomföras under temat Stärkt demokrati i den norska kyrkan.

Den teologiska utgångspunkten

Rörande den teologiska utgångspunkten har bland annat följande sagts.

Utgångspunkten för kyrka och demokrati anges genom att kyrkan, dels beskriver sig själv som en folkkyrka, byggd på dopet och tron, dels som ett trossamfund med en identitet definierad och förankrad i en bestämd trosgrund. När demokratin värderas, måste denna dubbelhet finnas med.

Demokratin i en kyrka blir annorlunda begrundad än demokratin i politiken eller i andra föreningar.

En utgångspunkt är att alla döpta har samma tillgång till att läsa och utlägga Skriften och därmed också till att ta del av kyrkans styrning. Oavsett hur kyrkans styrning utformas måste den ta sin utgångspunkt i detta. Det är här som förankringen

finns, och inte i politisk likhet mellan medborgare. Det är inte alltid säkert att detta blir tydligt i den konkreta organisationen av hur kyrkan styrs. Formen för hur kyrkan styrs påverkas av samma faktorer som samhället i övrigt, men en jämförelse mellan det som gäller i kyrkan och det som gäller i stat och kommun eller andra organisationer kan inte utan vidare göras. Det finns uppenbara skillnader, till exempel när det gäller medlemsstrukturen. Det är genom dop som någon blir medlem. Eftersom den lokala ekonomin är en del av den kommunala ekonomin, betalar medlemmarna varken kyrkoskatt eller medlemsavgift. Att någon lämnar kyrkan får därför inte några kännbara ekonomiska effekter vare sig för församlingen eller för den enskilde.

En del av den uppgörelse som träffades i Stortinget var att de kyrkliga valen skulle hållas samtidigt som allmänna val ägde rum. Att det genomfördes val både 2009 och 2011 berodde på att man ville att kyrkovalen skulle komma i fas med de kommunala valen.

Utvärdering av kyrkovalen

I utvärderingen av kyrkovalen 2009 och 2011 har man utgått från fem kriterier för att värdera demokratin.

1. Effektivt deltagande
2. Lika rösträtt
3. Upplyst förståelse
4. Kontroll över de ärenden som ska avgöras.
5. Inkludering (av alla vuxna)

Både vid valet 2009 (Stortingsval) och 2011 (Lokala val) låg lokalen för det kyrkliga valet ofta i samma byggnad som lokalerna för de allmänna val som hölls samtidigt. Det har också förekommit att valen har ägt rum i samma vallokal, även om det inte rekommenderas.

Denna nära kontakt mellan valen har i allt väsentligt accepterats också av dem som inte är medlemmar i kyrkan. Att valen har sammanfallit i tiden tycks inte ha påverkat möjligheten att rekrytera kandidater. Det finns heller inte något som tyder på att det skulle ha skett en oönskad sammanblandning mellan de allmänna och de kyrkliga valen. Samordningen har gjort valen mer lättillgängliga, men det går inte att se någon direkt koppling mellan de båda typerna av val när det gäller valdeltagandet.

En ökad användning av direkta val var en del av den politiska överenskommelsen. I utredningen *Stärkt demokrati i Den norska kyrkan – om direkta val* (s.51) anfördes bland annat att en ordning med direkta val skulle kunna stärka den enskilde medlemmens medansvar och medinflytande för kyrkans översta organ. En sådan ordning kunde därför sägas förbättra den demokratiska legitimiteten för de kyrkliga organen på regional och nationell nivå.

I samma utredning framfördes följande som ett argument för indirekta val också i fortsättningen. En ordning med indirekta val strävar efter att tillvarata tanken om att det är socknarna som är grundenheten i kyrkan och att de enskilda kyrkomedlemmarna är medlemmar i den nationella kyrkan genom att höra till socknen. En sådan ordning skulle kunna ”tillvarata det sammanhängande mellan de olika nivåerna i kyrkoorganisationen där de regionala och centrala organen har sin förankring i lokalförsamlingarna”.

Resultatet blev, som nämnts ovan, att det i Den norska kyrkan skulle ske en successiv övergång till direkta val. Beslut om detta fattades av kyrkomötet 2013. Stiftelsen fick själva välja, under förutsättning att inte alla valde samma modell. Alla lekmän i stiftsstyrelserna fick inte väljas indirekt. I valet 2009 valdes 52 av 77 lekmannaombud i stiftsråd och kyrkomöte genom direkta val. I kyrkovalet 2011

valdes 55 lekmannaombud genom direkta val. Resterande valdes av församlingarnas kyrkoråd. Från och med kyrkovalet 2019 är alla val direkta. Detta blev en följd av ett beslut i kyrkomötet år 2018.

En omständighet som har framhållits när det gäller direkta eller indirekta val är betydelsen av att de som sitter i regionala och centrala råd har god förankring i de lokala kyrkliga organen. Det visar sig att de som sitter i lokala råd är mer intresserade av lokala frågor än av de som gäller de övriga nivåerna. Men det finns, enligt uppgift, inte mycket som tyder på att direkta eller indirekta val skulle göra någon skillnad i detta avseende.

Valdeltagandet har ökat. I valet till menighetsråd 2001 deltog endast 3,6 procent av de röstberättigade. Valdeltagandet år 2005 var endast marginellt högre, 4,2 procent. Valdeltagandet i kyrkovalet 2019 blev 11,8 procent i valet av menighetsråd och 10,6 procent i valet till stiftsråd och kyrkomöte.

7.3 Presidentval i USA och Finland

Som utgångspunkt för en analys av indirekta och direkta val på ett mer allmänt plan kan det vara intressant att se på två val – ett indirekt och ett direkt – som inte har med Svenska kyrkan att göra. Presidentvalen i USA och i Finland skulle kunna vara sådana exempel.

I USA är presidentvalen som bekant indirekta. Väljarna utser elektorerna som sedan väljer president. Elektorskollegiet tillkom som en kompromiss mellan dem som ville att kongressen skulle välja president och dem som ville ha ett direkt val där röstberättigade medborgare röstade.

De som förespråkar direkta val pekar bland annat på att det vid några tillfällen, senast vid presidentvalet 2016, har hänt att den som fått majoritet i elektorskollegiet inte har haft flertalet av de röstande bakom sig. Detta är, menar man, en demokratisk brist som behöver rättas till.

De som förespråkar indirekta val menar å sin sida att ett direkt val skulle innebära att presidentvalet skulle avgöras i de folkrika delstaterna vid kusterna och att många delstater i det inre av landet därmed inte skulle få det inflytande som de nu har. Man menar också att det skulle finnas en risk för att dessa delstater negligeras i valkampanjerna. Ett sådant system skulle, menar man, innebära en demokratisk brist.

Presidentvalen i Finland har stegvis förändrats från indirekta val till direkta val. Fram till och med 1981 genomfördes presidentvalen i Finland som indirekta val via ett elektorskollegium. Därefter tillämpades ett ”hybridsystem” där de båda modellerna blandades. Väljarna valde både president och elektorerna. Om en presidentkandidat fick mer än hälften av rösterna, var valet klart. Men om inte någon nådde över denna gräns blev det elektorerna som sedan fick slutföra valet som ett elektorsval. Från och med 1991 tillämpas enbart modellen med direkta val. År 1991 ändrades regeringsformen så att det nu stadgas att ”Republikens president utses av Finlands folk genom direkt val bland infödda finska medborgare för en ämbetsperiod av sex år”.

Man kan naturligtvis fråga sig i vad mån de ovan refererade valmetoderna har bäring på valsystemet i Svenska kyrkan. Kopplingarna ska inte överdrivas, men det finns vissa grundläggande tankar som kan vara intressanta att ha med. Det handlar om vem/vilka den valde representerar.

Både när det gäller USA och när det gäller Finland kan det kanske sägas att de nu olika valsätten är konsekventa i förhållande till de omständigheter som gäller. USA är en utpräglat federativ statsbildning och Finland är en centralstat av samma typ som

Sverige och Norge. Frågan är om det finns en koppling mellan typen av statsbildning och valet mellan indirekta och direkta valsystem.

Det handlar rimligen inte om att det ena landet skulle vara mer demokratiskt än det andra. Ingen torde ifrågasätta vare sig USA eller Finland som demokratiska statsbildningar. Men det kan handla om att typen av statsbildning gör att man finner det naturligt att välja ett valsystem som innebär att vissa perspektiv belyses på ett tydligare sätt än vad som annars skulle ha varit fallet.

Frågan blir vilka överväganden som detta leder till när det gäller Svenska kyrkan och därmed kyrkans syn på sig själv. Det kan finnas skäl att erinra om något av det som sades i inledningen av delbetänkandet *Välja med förtroende* (SKU 2006:2). Utredningen sade sig mena att det inte finns någon enkel och självklar koppling mellan kyrkosyn och kyrkoval. Vidare sade man att man i en genomgång av de olika kyrkliga nivåernas uppgifter, relationer och ställning tycker sig kunna se två huvudlinjer när det gäller indirekta och direkta val. Den ena linjen, sade man, utgår från att i en demokratiskt uppbyggd organisation bör de enskilda medlemmarna ha ett direkt inflytande över vilka personer som ges förtroendet att representera dem och fatta beslut. Den andra argumentationslinjen utgår, sade man, från vilka uppgifter, vilken ställning och inte minst vilka relationer de olika nivåerna har. Utredningen fortsatte med att säga att ”frågan om hur ledamöter utses i beslutande organ är ett sätt att ge uttryck för relationerna mellan kyrkans olika nivåer”, men man sade också att andra förhållanden kan vara väl så viktiga för frågor om legitimitet och för förankring av de beslut som fattas.

Utredningen föreslog sedan att de direkta valen även fortsättningsvis skulle genomföras ”på ett sätt som knyter an till vad som gäller för de allmänna valen i Sverige”.

8 Direkta val i Svenska kyrkan

Här nedan redovisas dels något av det som gällde beträffande direkta val före 2000, dels kyrkokansliets utvärderingar efter de båda senaste kyrkovalet. Vidare ges en redovisning av it-stöd vid val i Svenska kyrkan. Dessutom innehåller avsnittet en sammanfattning av den studie om religiositet och kyrkoval som efter kyrkovalet 2013 gjordes av professor Lennart Weibull vid Göteborgs universitet.

8.1 Direkta val före 2000

De direkta valen till kyrkofullmäktige och direktvalda kyrkoråd som skedde före 2000 reglerades inte i kyrkolagen utan i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, m.m. Lagen skulle också tillämpas på kyrkliga samfälligheter där kyrkofullmäktige skulle utses.

Vid val av fullmäktige i en församling, skulle varje församling utgöra en valkrets. Det fanns också bestämmelser om valkretsindelning vid val av fullmäktige i kyrklig samfällighet. Beträffande mandatfördelningen i kyrkliga samfälligheter reglerades att det i varje församling skulle väljas en ledamot och att det av det återstående antalet ledamöter i varje församling skulle väljas en ledamot för varje gång som antalet röstberättigade i församlingen var jämnt delbart med det tal som erhållits, när antalet röstberättigade i samfälligheten delades med det återstående antalet ledamöter i samfällighetens fullmäktige. Stiftsstyrelsen hade rätt att förordna att valbarheten skulle vara inskränkt till valkretsen. Ett sådant beslut kunde överklagas till Kammarkollegiet.

Före maj månads utgång det år då valet skulle hållas, skulle länsstyrelsen fastställa det antal ledamöter i fullmäktige som varje församling skulle utse.

Angående röstlängd stadgades följande. ”Röstlängd för territoriell församling skall innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i församlingen om de

- fyller 18 år senast på valdagen,
- är svenska medborgare,
- är utlänningar och varit folkbokförda i landet tre år i följd före valdagen,
- enligt Svenska kyrkans centralstyrelses register över kyrkotillhöriga den 15 augusti valåret tillhör Svenska kyrkan, eller
- inte är medlemmar i icke-territoriell församling.”

För varje röstberättigad skulle ett röstkort upprättas. I lagen fanns bestämmelser om röstning i vallokal och på postkontor.

Omedelbart efter röstningens avslutande skulle en preliminär röstsammanräkning ske. Denna skulle vara offentlig. Den slutliga sammanräkningen skulle ske i enlighet med vallagens bestämmelser avseende val av kommunfullmäktige.

8.2 Kyrkokansliets utvärdering av kyrkovalen 2013 och 2017

Det är i sammanhanget intressant att ta del av de utvärderingar som har gjorts efter de båda senaste kyrkovalen.

Kyrkovalet 2013

”Ja, det gick bra!” Så sammanfattas utvärderingen av 2013 års kyrkoval. I utvärderingen redovisas en enkät till valnämnderna där över 90 procent anger att kyrkovalsarbetet har gått bra, alternativt mycket bra. Vidare konstateras följande.

De val som Svenska kyrkan genomför är i de flesta avseenden större och mer omfattande än de allmänna valen, och det gällde även kyrkovalen som genomfördes den 15 september 2013. På valdagen den 15 september 2013 genomfördes 717 direkta val till beslutande organ i Svenska kyrkan (kyrkomötet, 13 st stiftsfullmäktige, och 703 st kyrkofullmäktige). I kyrkovalen ställde 797 nomineringsgrupper upp med 3 019 listor i de 800 valkretsar där mandat skulle fördelas. I 144 valkretsar ställde endast en lista upp, och i 2 av dessa var det lika många eller färre kandidater än mandat som skulle besättas.

Vid valet var 5 453 234 personer röstberättigade. Av dessa var det 695 834 som röstade, vilket innebar ett valdeltagande på 12,8 procent. Totalt trycktes cirka 114,8 miljoner (146,6 miljoner 2009) valsedlar i 2 625 olika editioner. Till detta gjordes en grundbeställning på 185 ton papper fördelat på fyra olika färger.

I utvärderingen angavs tre områden där man sade sig kunna se att det fanns utrymme för förbättringar. Det gällde valkretsindelningen, ordningen för anmälan av kandidater och beställning av valsedlar samt samordningen mellan det formella kyrkovalsarbetet och informationsarbetet som genomförs i samband med kyrkovalen.

I samband med kyrkovalet gjordes sex överklaganden hos Svenska kyrkans valprövningsnämnd. Två av dessa överklaganden bifölls av valprövningsnämnden, vilket ledde till omräkning. Detta var första gången sedan Svenska kyrkan tog över ansvaret för kyrkovalen som inget omval behövde genomföras.

På samma sätt som vid det tidigare kyrkovalet gjordes en utvärdering av 2017 års kyrkoval. Det framgår av utvärderingen att vid valet var 5 160 334 personer röstberättigade. Antal röstande var 984 680 vilket motsvarar 19,08 procent av de röstberättigade. Det kan jämföras med 12,8 procent (2013) och 11,9 procent (2009). Valdeltagandet i kyrkovalet 2017 blev det högsta sedan 1934.

Sammantaget inkom det sju överklaganden till valprövningsnämnden. Sex av dem avslogs och ett överklagande ledde till omräkning. Inte heller denna gång behövde något omval ske, vilket gjorde det till andra gången sedan Svenska kyrkan tog över ansvaret för kyrkovalet.

Den utökade möjligheten till förhandsröstning, så att detta kan ske ända fram till och med valdagen har upplevts som positiv. Samtidigt sägs det också att terminologin, med benämningarna röstmottagningsställe, vallokal och röstningslokal, har skapat förvirring hos en del röstande. Det framhålls i utvärderingen att informationen om detta behöver bli tydligare inför det kyrkoval som ska hållas år 2021. Särskilt gäller det skillnaden mellan ”vallokal” och ”röstningslokal”.

I utvärderingen anges också ett antal risker som kan definieras när ett kyrkoval ska genomföras. Dessa är av olika slag och några av dem redovisas här. Det handlar om att man vid genomförande av ett kyrkoval är beroende av resurser som man inte styr över och av externa leverantörer. Vidare handlar det om it-frågor. Man pekar också på att Svenska kyrkan nu framgångsrikt har genomfört ett antal kyrkoval och att det därmed kan uppstå en risk för underskattning av komplexiteten i att genomföra ett sådant val.

I en sammanfattande bedömning av resultatet sägs att valkansliet inför start av de olika delprocesserna har genomfört riskanalyser tillsammans med kyrkokansliets berörda medarbetare, leverantörer och övriga samarbetspartners. ”Det har varit värdefullt för projektet och en trygghet för medarbetarna att prioritera riskanalyser och tillsammans upprättat en plan för eventuella avvikelser. Det fanns hos kyrkovalets leverantörer ett högt riskmedvetande och valkansliet drabbades inte av några anmärkningsvärda problem på grund av leverantörerna.”

Det konstateras att frågan om personella resurser var den mest kritiska punkten i genomförandet av kyrkovalet och att detta måste beaktas framgent.

I utvärderingen från några valnämnder lyfts förslag om att införa elektronisk röstning i kyrkovalet. Man nämner möjligheten för väljarna att kunna rösta med hjälp av BankID men också alternativet att kunna ha en digital röstlängd för att få ett smidigare och säkrare flöde vid avprickningen.

8.3 It-stöd vid val i Svenska kyrkan

När det gäller kyrkovalet genomförs de till stora delar med hjälp av it-stöd av olika slag. Som bekant är dock själva valhandlingen analog, med valsedlar, kuvert och röstlängd på papper. Vissa överväganden kring detta förhållande görs under avsnitt 10. *Analys av konsekvenser.*

I det följande ges en kort beskrivning av hur olika it-system används i de olika valrelaterade processerna.

Valorganisationssystemet är öppet för stiftet och för kyrkokansliet. Här genereras bland annat förslag till mandatfördelning för de enskilda valkretsarna på alla de tre nivåer där val ska äga rum.

Vallokalssystemet används för registrering av valdistrikten och deras vallokaler. Detta sker dels digitalt, dels på papper. Valnämnderna får en karta på papper där man

för hand ritar in valdistrikt. Handläggare på respektive stift för sedan över de inritade gränserna för valdistrikten till ett it-baserat kartritningssystem. Det visas sedan i den digitala ”kartvisaren”. Etableringen av valdistrikt är därmed inte helt digitaliserad. Den andra delen i användningen av Vallokalssystemet är att man registrerar lokaler för förtidsröstning. Detta sker helt digitalt.

Grupp- och kandidatsystemet används, som namnet anger, för registrering av nomineringsgrupper och kandidater. Tidigare var det stiftet som registrerade, men inför kyrkovalet 2017 infördes ett nytt system där nomineringsgrupperna själva kunde göra registreringarna. Inloggning i detta system sker via BankID. Alla kandidater registreras i detta system och där hanteras också beställning av valsedlar. Valsedelsbeställning sker sålunda helt digitalt i systemet. Dock är det inte digitaliserat att nomineringsgrupperna ska intyga att de får valsedelsbidrag. Detta bidrag betalas bara till de nomineringsgrupper som sitter eller, efter valet, visar sig sitta i det valda organet i fråga.

I systemet presenteras också resultatet av en kontroll av att respektive kandidat är valbar i enlighet med bestämmelserna i kyrkoordningen. Själva valbarhetskontrollen utförs av ett sidosystem som hämtar de uppgifter som behövs för att avgöra en kandidats valbarhet från Kyrksam och kyrkobokföringssystemet (Kbok). Ett eventuellt negativt svar kan överklagas. Varje kandidat ska därutöver avge en kandidatförklaring. Denna process är inte digitaliserad. Registrering av ombud för nomineringsgruppen görs inte av nomineringsgruppen utan detta sker genom stiftet.

Det finns en *digital röstlängd*, men denna används inte vid röstningen. Då är det i stället en röstlängd utskrivet på papper som används. Detta har varit ett medvetet beslut och bland annat av säkerhetsskäl har det inte funnits några planer på att förändra detta. Baserat på samma underlag som den digitala röstlängden genereras också de röstkort som skickas till alla röstberättigade.

Dubblettröstkort skrivs vid behov ut av behöriga användare från Kbok. Dessutom finns ett dubblettröstkortssystem tillgängligt för allmänheten som en sida under svenskakyrkan.se. Här kan den enskilde väljaren själv beställa dubblettröstkort. Ett sådant dubblettröstkort skickas alltid till folkbokföringsadressen.

Det finns systemstöd för att valnämnder, baserat på tidigare beställningar, ska beställa rätt mängd valmaterial, det vill säga alla protokoll, blanketter och kuvert som behövs i val- och röstningslokaler. Röstlängderna sänds i särskild ordning.

Kandidatvisningssystemet visar vilka som finns i grupp- och kandidatförteckningen. En väljare som vill se vilka nomineringsgrupper och kandidater den kan rösta på matar in sitt postnummer eller församling och väljer sedan vilken typ av val den är intresserad av. Denna möjlighet finns via Svenska kyrkans hemsida. I vallokalen finns en tryckt grupp- och kandidatförteckning. I röstningslokalen finns en likadan förteckning på papper för det aktuella området, men också en digital för hela landet.

Preliminär sammanräkning av röstetal utförs genom valnämndernas försorg på sedvanligt sätt, varefter sammanräkningen förs över till en särskild blankett. Utifrån denna registreras sedan röstetalen i Valresultatssystemet. Systemet utför sedan mandatberäkning baserad på de preliminära röstetalen och presenterar resultatet på sidor som är tillgängliga för allmänheten. Den slutgiltiga sammanräkningen sker genom respektive stift. Här blir det normalt sett en fördröjning genom att man kan förtidsrösta ända fram till och med valdagen. Slutgiltiga röstetal registreras också i Valresultatssystemet som beräknar mandat och presenterar resultatet publikt.

Det finns också ett system för efterträdarval. Slutgiltigt valresultat importerar till detta system så snart det har publicerats. Där görs sedan kontinuerligt efterträdarval

under mandatperioden när någon slutar eller avlider. Även här utförs valbarhetskontroll så att det vid varje efterträdarval säkerställs att den eller de personer som tillträder fortfarande är valbara.

Ur förstudie inför kyrkovalet 2021

I en förstudie om it-utveckling inför kyrkovalet 2021 sägs bland annat följande.

Frågan om att ersätta den tryckta röstlängden med en digital har varit aktuell under flertalet år. Det är också tydligt i valnämndernas utvärderingar av 2017 års val att det finns ett tryck på att detta ska genomföras. Det finns också mer långtgående önskemål om att valet som helhet, inklusive själva röstningen, ska digitaliseras. Samtidigt framkommer i utvärderingarna att det finns de som tycker att valet redan nu är för digitaliserat och känner sig frånsprungna av tekniken.

Införande av en digital röstlängd skulle innebära en stor förändring och ett omfattande arbete, men torde i längden vara ofrånkomligt. Utmaningarna ligger inte bara i att hitta ett it-stöd som uppfyller alla krav man kan ha på säkerhet och tillgänglighet för hantering av röstlängden, utan också i att förbereda för ett annat praktiskt förfarande på röstmottagningsställena. Detta gäller både själva processen vid röstmottagandet och de tekniska förutsättningar i form av hårdvara och uppkoppling som behöver finnas.

Någon digitalisering av röstlängden inför 2021 års val kommer inte att ske. Efter ett arbete med att digitalisera röstlängden och/eller andra delar av röstningen troligen behöver förberedas över mer än en mandatperiod och innehålla pilotprojekt eller liknande är dock en rekommendation från valkansliet att som del av valprojektet 2021 börja titta på hur en långsiktig plan för digitalisering skulle kunna se ut.

8.4 Religiositet och kyrkoval

Det kan i sammanhanget vara intressant att ta del av en undersökning om ”Religiositet och kyrkoval” som har gjorts av Lennart Weibull vid SOM-institutet i Göteborg. Undersökningen gjordes efter 2013 års kyrkoval och fokuserar på Västsverige. Delar av den redovisas här i en kort sammanfattning.

Lennart Weibull noterar att detta val ibland kallas ”det glömda valet”. Visserligen, säger Weibull, kan det kallas så, med tanke på det låga valdeltagandet, men det går också att vända på frågan och undra hur det överhuvudtaget är möjligt att genomföra ett val som ett allmänt kyrkoval i ett så sekulariserat land som Sverige. ”Det leder till frågor om förhållandet mellan religion och kyrkoval”.

Stämmer verkligen benämningen ”det glömda valet”, undrar Weibull. I den nationella SOM-undersökningen 2013 uppgav 88 procent att de hade uppmärksammat att det hade varit ett kyrkoval. Bland dem som var medlemmar i Svenska kyrkan hade 94 procent uppmärksammat det och bland dem som inte var kyrkotillhöriga var motsvarande siffra 76 procent. Weibull noterar att procenttalen mot bakgrund av föreställningen om ”det glömda valet” rimligen måste bedömas som höga.

I undersökningen ställdes också frågan om i vilken mån man ansåg att kyrkovalet var viktigt. Här blir svaren betydligt lägre. Endast fem procent ansåg att kyrkovalet var ”mycket viktigt” och ytterligare knappt 20 procent ansåg det vara ”ganska viktigt”. Det är fler som anser att det inte alls är viktigt än som anser att det är mycket eller ganska viktigt. Om mätningen begränsas till de kyrkotillhöriga är det färre än 30 procent som anser att valet är mycket eller ganska viktigt.

När man ställer frågor om valdeltagande, måste svaren tolkas med försiktighet. Det finns en tendens till överskattning, så att undersökningen ger högre siffror än det

faktiska valdeltagandet. Det kan emellertid noteras att undersökningen, beträffande Västsverige, inte visar på någon större skillnad i valdeltagandet när det gäller valen till kyrkans olika nivåer.

Weibull menar att det förhållandevis låga valdeltagandet sannolikt inte beror på att valet är okänt utan snarare på att en stor andel av de röstberättigade inte anser det vara viktigt. Han fortsätter genom att konstatera att valdeltagandet i valet till kyrkomötet främst visar sig förklaras av hur viktigt man anser att kyrkovalet är. Andra variabler som bidrar signifikant till att förklara valdeltagandet är gudstjänstbesök och politiskt intresse. Läsning av församlingsblad, bön, Gudstro, ideologisk vänsterhögerposition samt kön och ålder uppvisar däremot inte några entydiga samband. Att uppleva att valet är viktigt är, säger han, närmast liktydigt med att rösta.

Lennart Weibull konstaterar att det finns starka samband mellan religiös aktivitet och deltagande i kyrkovalet. Starkast är då effekten av gudstjänstbesök. En stor majoritet av de regelbundna gudstjänstbesökarna, liksom av dem som ber regelbundet, anser att valet är viktigt. De röstar därmed också.

9 Indirekta val i Svenska kyrkan

9.1 Indirekta val före år 2000

Det valsysteem som reglerades i 1992 års kyrkolag och som tillämpades fram till och med kyrkovalet 1997 byggde på ett systeem med elektor.

Ledamöter och ersättare i stiftsfullmäktige valdes av elektor. Dessa skulle väljas för varje församling av kyrkofullmäktige eller av kyrkoråd om kyrkofullmäktige inte fanns. I församlingar med högst 500 röstberättigade kyrkotillhöriga skulle det utses en elektor.

I församlingar med mer än 500 men högst 2 000 röstberättigade kyrkotillhöriga skulle det utses två elektor. För varje påbörjat tvåtusental röstberättigade kyrkotillhöriga utöver 2 000 skulle det sedan utses ytterligare en elektor. Det var normalt sett de dåvarande kontrakten som var valkretsar. Val skulle förrättas senast före november månads utgång, det år då kyrkovalet hade förrättats.

Även valen till kyrkomötet var ett elektorsval. Vid dessa val utgjorde stiftens valkretsar. Dock utgjorde Lunds, Härnösands och Luleå stift två valkretsar. Om ett pastorat bestod av en enda församling, skulle elektor och deras ersättare väljas av kyrkofullmäktige eller av kyrkorådet, om kyrkofullmäktige inte fanns. Om ett pastorat bestod av två eller flera församlingar, skulle elektor och deras ersättare väljas av församlingsdelegerade eller kyrkofullmäktige i pastoratet. Elektorerna och deras ersättare skulle utses före februari månads utgång året näst efter det år då val av kyrkofullmäktige har ägt rum i hela landet.

Förslag om ett nytt valsysteem

Inom ramen för de utredningar som föregick kyrkoordningen lämnades i ett betänkande (SKU 1998:4) förslag om ett till vissa delar förändrat valsysteem. (Se avsnitt 3.2) I förslaget ingick, som det tidigare har redovisats, att det skulle vara direkta val till stiftsfullmäktige. Förslaget innebar därmed att elektorsförfarandet skulle försvinna. Förslaget innebar också att den dittillsvarande valkretsindelningen med grund i kontraktsindelningen skulle bibehållas.

Beträffande valen till kyrkomötet föreslog utredningen att ledamöterna skulle utses i indirekta val där ledamöterna i stiftsfullmäktige röstade. Varje stift skulle utgöra en valkrets och fördelningen av mandat skulle enbart vara proportionell. Dock skulle varje stift få minst två mandat. Även här skulle alltså elektorsförfarandet tas

bort. Utredningen menade att om förslaget om direkta val till stiftsfullmäktige genomfördes, så skulle ledamöterna i dessa fullmäktigeförsamlingar kunna utgöra valkorporationer. Detta skulle då, enligt utredningen, vara att föredra framför elektorsval. Utredningen sade vidare att en förutsättning dock skulle vara att stiftsfullmäktige på ett proportionellt rättvisande sätt återspeglar väljarkåren. Vidare konstaterades att ”den förankring som ett sådant valsysteem skulle innebära är naturlig och värdefull även mot bakgrund av att verksamheten på den nationella nivån är nära relaterad till stiftet”. Det ligger också, sade man, ett värde i att kyrkomötet väljs av stiftet utifrån deras karaktär av pastorala områden. Utredningen sade sig mot bakgrund av detta finna att indirekta val vore att föredra och lämnade därmed ett sådant förslag.

Som framgår av den tidigare redovisningen (avsnitt 3.2) föreslog centralstyrelsen, till skillnad från utredningen, direkta val till samtliga nivåer, vilket också blev kyrkomötets beslut när den nya kyrkoordningen antogs 1999. Genom en ändring vid 2011 års kyrkomöte har det dock tillkommit två indirekt valda ledamöter i kyrkomötet, som väljs av Svenska kyrkans utlandsförsamlingar. I följande avsnitt ges en närmare belysning av den förändringen.

9.2 Val från utlandskretsen, bakgrund, genomförande och utvärdering.

Inom ramen för denna konsekvensanalys finns det skäl att närmare belysa det faktum att det i nuläget finns två indirekt valda ledamöter i kyrkomötet, samt ersättare för dessa. Det förslag som ledde fram till detta lämnades av kyrkostyrelsen i skrivelsen (KsSkr 2011:5) *Svenska kyrkan i utlandet – struktur och delaktighet*.

Skrivelsen

Bland de förslag som kyrkostyrelsen lämnade i skrivelsen fanns att det skulle bildas en ny valkrets, utlandsvalkretsen, med två fasta mandat i kyrkomötet. De som tillhör Svenska kyrkan och har fyllt 16 år, men inte är folkbokförda i Sverige skulle därmed få rösträtt i de kyrkliga valen. Förslaget motiverades bland annat med att Svenska kyrkan i lagen om Svenska kyrkan beskrivs som en öppen folkkyrka, med samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete. En konsekvens av detta, sade kyrkostyrelsen, är att de som tillhör Svenska kyrkan väljer sina förtroendevalda i direkta val. Kyrkostyrelsen menade att förslaget om att utvidga rösträtten till att också avse den medlem som inte var folkbokförd i Sverige, innebar att denna demokratiska princip därigenom skulle bli bättre tillgodosedd.

Kyrkostyrelsen konstaterade att det dock, på ett sätt som inte gäller i övriga valkretsar, skulle vara förenat med svårigheter att genomföra ett val i utlandsvalkretsen. Skälet för detta var att det inte skulle gå att på ett rättssäkert sätt upprätta en korrekt röstlängd, eftersom det inom denna valkrets skulle komma att finnas ett okänt antal icke folkbokförda personer som tillhörde Svenska kyrkan och som därför skulle vara röstberättigade.

Kyrkostyrelsen föreslog därför en ordning som liknade den som gällde för svenska medborgare som hade bott utomlands mer än tio år, det vill säga att det är genom anmälan som den röstande blir upptagen i röstlängden. Röstberättigad skulle den vara som tillhör Svenska kyrkan, men detta skulle i vissa fall inte gå att styrka på ett oberoende sätt. Skälet var att det inte fanns några tillhörighetsuppgifter bevarade för den som hade flyttat ut från Sverige före år 1991. Det skulle därför komma att bli den enskildes egen uppgift som skulle utgöra grund för att föras upp på röstlängden.

Kyrkostyrelsen underströk att det var väsentligt att dessa omständigheter öppet redovisades, men sade sig ändå föredra en lösning som innebar att den som skulle ha haft rösträtt om vederbörande hade varit bosatt i Sverige, skulle ha det också vid en utlandsbosättning. Mot bakgrund av detta föreslog kyrkostyrelsen att en utlandsvalkrets skulle bildas med direkta val av två ledamöter i kyrkomötet.

Utskottsbetänkande och beslut

Ekumenikutskottet behandlade skrivelsen i ett betänkande (Eu 2011:1). I sitt förslag till beslut sade utskottet att man bejakade förslaget om att representanter för Svenska kyrkan i utlandet skulle få två mandat i kyrkomötet och att dessa mandat skulle tas av utjämningsmandaten, som därmed skulle minskas från 26 till 24.

Däremot delade inte utskottet kyrkostyrelsens uppfattning att valen skulle ske som direkta val. Man menade att förslaget att den röstande själv skulle intyga sin tillhörighet väsentligt skulle avvika från hur medlemskapet i övrigt var reglerat. Utskottet sade sig utgå från att målet med förändringen var att öka delaktigheten och inflytandet för dem som omfattas av Svenska kyrkans arbete i utlandet. Innan en sådan förändring genomförs borde man, sade utskottet, bättre kunna förvissa sig om att man därigenom skulle uppnå det målet. Utskottet fortsatte med att säga att det skulle vara att föredra att inflytandet möjliggörs genom de utlandsboendes deltagande i direkta val, men konstaterade också att det inte fanns något säkert och rimligt sätt att ta reda på vilka utlandsboende som är röstberättigade. I väntan på att det skulle bli möjligt förordade därför utskottet att valen skulle vara indirekta.

I sina vidare överväganden kommenterade utskottet att en ordning med indirekta val skulle komma att avvika från hur alla andra val till beslutande organ i Svenska kyrkan genomfördes. Dock sade sig utskottet se de indirekta valen som en i nuläget möjlig väg mot ett större inflytande för de utlandsboende. Samtidigt utgick utskottet från att "fullgoda medlemsregister inom överskådlig tid kommer att upprättas också för utlandsboende". Kyrkostyrelsen borde därför få i uppgift att "så snart som möjligt återkomma med förslag om rättssäkra direkta val även till en utlandsvalkrets i kyrkomötet".

Kyrkomötet beslutade i dessa delar i enlighet med utskottets förslag. Till kyrkomötet 2014 återrapporterade kyrkostyrelsen i en upprättad promemoria beträffande frågan om direkta val från utlandet. Man konstaterade där att de tidigare redovisade rättssäkerhetsproblemen kvarstod.

Genomförande och utvärderingar

I enlighet med det beslut som hade fattats av kyrkomötet genomfördes det första indirekta valet till de två utlandsmandaten vid 2013 års kyrkoval. Dessa val skedde genom utlandsförsamlingarnas kyrkoråd. En första åtgärd inför detta val var att fastställa vilka församlingar som skulle anses vara utlandsförsamlingar i Svenska kyrkan. En förteckning över dessa församlingar fastställdes av kyrkostyrelsen. De församlingar som upptogs på denna förteckning skulle ha en församlingsordning där det angavs vilka bestämmelser i kyrkoordningen som gällde för församlingen. Det skulle i församlingsordningen finnas bestämmelser om ansvarsområde, medlemskap, rösträtt och valbarhet. För församlingen skulle det finnas en församlingsinstruktion och församlingen skulle ha en kyrkoherde. Av utvärderingen efter 2013 års kyrkoval framgår att det var 31 församlingar som i enlighet med kyrkostyrelsens beslut kunde delta i valet.

Innan valet kunde genomföras gjordes ett arbete för att säkerställa att de röstberättigade ledamöterna i respektive kyrkoråd faktiskt tillhörde Svenska kyrkan. Detta

ledde till att 13 inträden gjordes och att det skedde cirka 40 uppdateringar av tillhörighetsregistret. Röstberättigade var de som tillhörde Svenska kyrkan och som inte hade rösträtt i de direkta kyrkliga valen i Sverige, det vill säga inte var folkbokförda i Sverige. De som kandiderade i valet skulle ha fyllt 18 år senast på valdagen, vara döpta, vara medlemmar i Svenska kyrkan och vara valbara i en utlandsförsamling.

Valet 2013 genomfördes enligt plan. Ett överklagande rörande en kandidats valbarhet inkom. Valprövningsnämnden avlog överklagandet.

Det indirekta valet 2017 genomfördes på samma sätt som det föregående valet. Även denna gång inkom ett överklagande rörande valbarhet. Överklagandet avslogs av valprövningsnämnden.

10 Analys av konsekvenser

10.1 Utgångspunkter

I de tidigare avsnitten har olika aspekter på frågan om direkta och indirekta val belysts. Som framgår har många av de argument som från tid till annan lyfts för eller emot den ena eller andra valmodellen varit återkommande. Som utgångspunkt har visserligen funnits erfarenheter från tidigare genomförda kyrkovalet men någon djupare forskning/analys till stöd för den ena eller andra uppfattningen tycks inte ha gjorts (med undantag möjligen för den kvantitativa studie kring valdeltagandet av Jonas Bromander som finns som bilaga i demokratiutredningens betänkande *Välja med förtroende*). Argumenten kan därför sägas grunda sig på principiella överväganden. Som exempel på detta kan nämnas frågan om stiftsfullmäktige respektive kyrkomötet i första hand representerar Svenska kyrkans medlemmar eller Svenska kyrkans församlingar.

Kyrkomötets nu aktuella uppdrag innebär att det ska göras en konsekvensanalys – inte en utredning. Detta har påverkat vad som har ansetts rimligt att göra inom ramen för uppdraget. Uppgiften har tolkats som att det handlar om att ur de av kyrkomötet angivna perspektiven beskriva konsekvenserna av indirekta och direkta val – inte att förorda det ena eller det andra valsättet. Därför leder den här gjorda analysen inte heller till några konkreta förslag.

När det gäller perspektiven demokrati och kyrkosyn kan det vara ändamålsenligt att se dem samman. Konsekvenserna ur ett demokratiperspektiv hänger ofrånkomligen samman med det sammanhang i vilket valsystemet ska användas. Demokratiperspektivet påverkas därmed av kyrkosynen när det är fråga om val inom Svenska kyrkan.

Digitalisering kan ske på olika sätt och med olika ambitionsnivåer. Mycket talar dock för att digitalisering av kyrkovalet är en så genomgripande process att den, om den genomförs, kommer att påverka såväl direkta val som indirekta val. Därför kan det vara rimligt att i detta sammanhang göra en samlad analys när det gäller digitaliseringsperspektivet.

10.2 Analyser ur olika perspektiv

I det följande analyseras konsekvenserna för perspektiven demokrati, kyrkosyn och digitalisering när det gäller direkta respektive indirekta val inom Svenska kyrkan.

Med direkta val avses här val som sker genom att de röstberättigade medlemmarna direkt påverkar sammansättningen av de (högsta) beslutande organ till vilka valen sker.

Med indirekta val avses här val där de röstberättigade medlemmarna bara indirekt kan sägas påverka sammansättningen av de beslutande organ till vilka val ska ske.

En given förutsättning för det uppdrag som denna analys avser har varit att valen till den lokala nivåns beslutande organ fortsatt ska vara direkta i ovan nämnda mening. Det är alltså bara beträffande stiftsfullmäktige och kyrkomötet som det är aktuellt att också diskutera konsekvenser av ett indirekt val. När det gäller indirekta val handlar det därmed genomgående om konsekvenser av ett partiellt genomförande av denna valmetod.

10.2.1 Demokratiperspektivet

Direkta val

Ur allmänt demokratisk synvinkel är direkta val den valmodell man närmast kommer att tänka på och den vanligast förekommande metoden. Förutsatt att valen är allmänna och fria råder det inte någon tvekan om att det, inom ramen för den representativa demokratin, handlar om demokratiska val.

Som har nämnts i avsnitt 6.1 om den statliga utredningen *En uthållig demokrati* är också den demokrati som utövas genom direkta val i viss mening att se som en indirekt demokrati. En omedelbar direkt demokrati utövas i stället genom beslutande folkomröstningar.

Direkta val innebär dock ett tydligt ansvarsutkrävande, genom att det finns en direkt koppling mellan väljaren och den valde. Representativiteten blir mycket tydlig. När det gäller Svenska kyrkan kan det därmed sägas att det genom direkta val går en tydlig linje mellan den enskilda kyrkomedlemmen och de som är valda till beslutande organ på olika nivåer.

Som sägs i avsnitt 4.1 har Svenska kyrkan med sin långa historia en särställning i det svenska samhället. Det är bland trossamfundet bara Svenska kyrkan som är reglerad i en "egen" särskild lag. Svenska kyrkan är rikstäckande och närmare 60 procent av befolkningen är medlemmar. Stat, region och kommun ser Svenska kyrkan som en betydelsefull resurs i tider av kris och katastrof. I den meningen kan det sägas att Svenska kyrkan har drag av att vara en samhällsinstitution. En ordning med direkta val på alla nivåer, kan tänkas understryka detta, inte minst eftersom denna typ av val till sin karaktär överensstämmer med de allmänna val som sker till kommun, region och riksdag.

Samtidigt kan sägas, för att knyta an till det som anges i avsnitt 4.1, att ur andra perspektiv har Svenska kyrkans drag av samhällsinstitution försvagats efter kyrkostatreformen och dess karaktär av trosgemenskap förstärkts. Därför kan det vara relevant att reflektera över om och i så fall på vilket sätt denna utveckling kan tänkas inverka på valet av valmetod i ett framtidsperspektiv. Om Svenska kyrkans medlemsantal sjunker och andelen av befolkningen som är medlemmar är under 50 procent skulle det kunna innebära att det inte längre ses som lika angeläget för Svenska kyrkan att efterlikna de allmänna valen. Det skulle också kunna uppstå ett behov av att ompröva ett system med direkta val om Svenska kyrkan som en konsekvens av de ändrade förutsättningarna, i realiteten inte längre skulle kunna sägas bedriva en rikstäckande verksamhet. Frågan om hur ett alternativt valsystem i en sådan situation skulle kunna utformas rymmer inte inom ramen för denna analys. Utformningen måste dock vara förenlig med Svenska kyrkans identitet så som den beskrivs i avsnitt 4.1. Det finns också skäl att erinra om att det i samma avsnitt sägs att Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka där öppenheten innebär att kyrkan bestäms av sitt centrum, inte av sina gränser.

Den form av representativ demokrati som utövas genom indirekta val, måste också anses vara demokratisk. I det sammanhang som denna analys gäller är ju också utgångspunkten de direkta val som sker på lokal nivå. Det är alltså direkt valda ledamöter på lokal nivå som i sin tur väljer beslutsfattare på nästa nivå. Detta betyder att den demokratiska legitimiteten är säkerställd, också i en valordning som till en del innebär indirekta val.

En konsekvens av att valet är indirekt är emellertid att också ansvarsutkrävandet i förhållande till den enskilda väljaren blir indirekt. Om valen – så som det framgår av ett av alternativen nedan – sker så att kyrkofullmäktige väljer stiftsfullmäktige som sedan utser ledamöter i kyrkomötet måste också ansvarsutkrävandet ske i flera steg.

Tekniskt kan indirekta val genomföras på flera olika sätt och konsekvenserna av det ena eller andra sättet kan därmed variera. I det följande ges en övergripande översikt över detta. Denna övergripande nivå får anses vara det rimliga inom ramen för en konsekvensanalys som denna, särskilt som det inte går att hämta relevanta erfarenheter från några indirekta val sedan kyrkoordningens tillkomst.

Indirekta val kan genomföras ”stegvis”, så att den lokala nivån väljer stiftsfullmäktige och stiftsfullmäktige väljer kyrkomöte. Det kan då ske genom att kyrkofullmäktige respektive stiftsfullmäktige utgör valkorporationer och förrättar val av det antal ledamöter som enligt gällande bestämmelser gäller för den valkrets där valet genomförs.

Ett sådant valsysteem kan vara så utformat att det enbart finns fasta mandat, men det torde också gå att behålla en ordning med utjämningsmandat. Mandatfördelningen får då beräknas med hjälp av vägningstal samtidigt som det i en bestämmelse regleras hur stor andel som ska utgöras av fasta mandat. En ordning med utjämningsmandat torde innebära att också mindre nomineringsgrupper kan bli företrädare i stiftsfullmäktige och kyrkomöte. Den kan därmed bidra till att behålla proportionaliteten.

Det indirekta valet kan också ske genom elektorater så som det var före relationsändringen och kyrkoordningens tillkomst. Med en sådan ordning byggs det in ytterligare ett steg i valprocessen och frågan uppstår om och i så fall på vilket sätt respektive elektor ska vara bunden vid att rösta på en viss kandidat eller vissa kandidater.

Det indirekta valet kan, som ett alternativ, genomföras i en ordning där ledamöter i kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige utses i direkta val, medan ledamöterna i kyrkomötet utses i indirekta val. En sådan ordning skulle kunna motiveras med att församlingen och stiftet är pastorala nivåer, medan den nationella nivån inte är det.

Det går också att – med eller utan elektorater – tillämpa ett system där kyrkofullmäktige utser såväl stiftsfullmäktige som kyrkomöte.

Valkretsar på lokal nivå får då fastställas. Valkrets vid val av kyrkomöte kan och bör vara respektive stift. Det kan finnas regler om inskränkt valbarhet, så att endast den som är bosatt inom valkretsen är valbar.

En annan form av indirekta val skulle innebära att ett delegatsystem infördes. Ett sådant system skulle innebära att ledamöter i kyrkofullmäktige inom sig skulle utse det antal delegater till stiftsfullmäktige som tilldelningen av mandat medger. På motsvarande sätt skulle stiftsfullmäktige kunna utse delegater till kyrkomötet.

Med denna metod tydliggörs den direkta kopplingen mellan såväl den enskilde väljaren, den väljande församlingen som det valda organet. Sannolikt leder detta också därmed till ett relativt stort mått av samstämmighet mellan opinionen i valkorporationen och det valda organet. En effekt skulle kunna bli att stora nomineringsgrupper gynnas, men en samverkan mellan nomineringsgrupper kan motverka detta. Se mera om detta i följande avsnitt (10.3) om möjliga effekter.

10.2.2 Kyrkosynsperspektivet

Som bakgrund till det som sägs nedan hänvisas till avsnitt 4.1. Det finns också skäl att erinra om det tidigare citerade uttalandet av Demokratiutredningen i delbetänkandet *Välja med förtroende*, att det inte finns någon enkel och självklar koppling mellan kyrkosyn och formen för kyrkoval.

Oavsett om val genomförs som direkta eller indirekta val är det församlingens medlemmar som lokalt är Svenska kyrkan. I inledningen till kyrkoordningens andra avdelning uttrycks det, som tidigare har nämnts, på följande sätt. ”Delaktigheten i de döptas och troendes allmänna prästadöme förenar alla i församlingen, vigda och icke vigda. Alla har tillsammans ansvaret för att församlingens grundläggande uppgift blir utförd.”

Kyrkan möter primärt som en lokalförsamling, men kyrkan är också alltid mer än den enskilda lokalförsamlingen. Svenska kyrkan har alltid varit nationell och episkopal, med församlingar förenade i stift. Svenska kyrkan är också en del av den världsvida kyrkan.

Direkta val

Ett evangelisk-lutherskt trossamfund och en öppen folkkyrka

Alltsedan relationsändringen har Svenska kyrkan tillämpat direkta val till samtliga nivåer. Att genomföra valen på detta sätt har uppenbarligen ansetts vara helt förenligt med Svenska kyrkan som ett evangelisk-lutherskt trossamfund och en öppen folkkyrka. Det torde kunna sägas att direkta val tydliggör att kyrkomötet representerar de enskilda kyrkomedlemmarna. Det är, som har framgått ovan, så man tänker när man i norska kyrkan ser det som ett skäl för att helt övergå till direkta val.

Kyrkans episkopala struktur och karaktären av helhet genom delarna

Att kyrkomötet representerar de enskilda medlemmarna förändrar inte att församlingarna är den primära enheten inom kyrkan, så som också sägs i inledningen till kyrkoordningens andra avdelning. Det är ju församlingarnas medlemmar som i direkta val utser sina företrädare på skilda nivåer. Direkta val skulle därmed kunna sägas tydliggöra kyrkan som en organisation där relationen mellan medlemmen och Svenska kyrkan primärt finns i församlingen.

Inte heller den episkopala strukturen ifrågasätts i en valordning som bygger på direkta val. Ett skäl som har framhållits för att ha direkta val till stiftsnivån, men inte till den nationella nivån, är att stiftet är ett pastoralt område. Det är däremot inte den nationella nivån, men som har nämnts ovan är kyrkan mer än summan av sina församlingar och stift. Både kyrkans historia och episkopala struktur understryker detta.

Det kan måhända också vara så att en medlem som inte är så aktiv upplever sig relatera mindre till stiftet, även om det är ett pastoralt område, än till den lokala församlingen och kanske till den nationella nivån. Digitaliseringen torde också innebära att den nationella nivån i viss mån utvecklas i riktning mot att vara en pastoral nivå. Betydelsen av vilka som är pastorala nivåer ska dock i detta sammanhang inte överdrivas.

I vilken mån direkta val tydliggör dessa aspekter mer än vad indirekta val gör är en bedömningsfråga. Ett bibehållande av de direkta valen skulle hur som helst inte innebära någon förändring i kyrkosynen så som den framgår av kyrkoordningen.

Indirekta val

Ett evangelisk-lutherskt trossamfund och en öppen folkkyrka

En övergång – eller kanske snarare återgång – till indirekta val torde inte heller få några dramatiska konsekvenser för kyrkosynen. Svenska kyrkans karaktär av ett evangelisk-lutherskt trossamfund och en öppen folkkyrka ifrågasätts inte genom en sådan valordning. Möjligheten att utföra det uppdrag som Andra kyrkolagsutskottet i sitt betänkande (2KL 1995:1) formulerade med orden ”att överräcka evangelium till hela folket” påverkas inte av om valen är direkta eller indirekta. Det som brukar uttryckas som föreningen av ”folkligt förankrad självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning” torde inte heller påverkas av ett system där vissa val är indirekta.

Kyrkans episkopala struktur och karaktären av helhet genom delarna

Ett valsystem där vissa val är indirekta påverkar naturligtvis inte den episkopala karaktären. Men det kan i andra avseenden innebära en viss perspektivförskjutning. Med ledning av det som i finska kyrkan har sagts om olika valsystem, skulle det kunna sägas att indirekta val betonar församlingarna som den grundläggande enheten i kyrkan. Som har sagts ovan representerar stiftsfullmäktige och kyrkomöte vid indirekta val, i första hand församlingarna. Om det är stiftsfullmäktige som i indirekta val utser kyrkomöte, uppstår frågan om det då också kan sägas att församlingarna endast i andra hand är företrädare av kyrkomötet. Om Svenska kyrkan, genom ett införande av indirekta val, delvis skulle använda ett valsystem som skiljer sig från det som gäller de allmänna valen, kan det möjligen sägas att den tidigare nämnda historiskt givna karaktären av samhällsinstitution skulle bli mindre tydlig. Samtidigt skulle draget av det som i avsnitt 4.1 kallas ”civilsamhällesorganisation” möjligen förstärkas.

Som skäl för indirekta val har det sagts dels att det tydliggör att församlingarna är den grundläggande enheten i kyrkan dels att kyrkan mer kommer att framstå som en sammanhållen enhet. Den episkopala karaktären skulle på det sättet också förtydligas. Ett indirekt val skulle på det sättet kunna motverka att det uppstår spänningar mellan de olika nivåerna i kyrkan.

En annan konsekvens skulle kunna vara att det påverkar Svenska kyrkans karaktär som öppen folkkyrka genom att indirekta val mer riktar sig till dem som redan är engagerade i Svenska kyrkan. Se vidare i avsnitt (10.3) om möjliga effekter.

10.2.3 Digitaliseringsperspektivet

Som har nämnts ovan är det mycket som talar för att ökad digitalisering av kyrkovalet kommer att påverka både direkta val och indirekta val. Här finns också skäl att påminna om att utgångspunkten för denna analys är att de lokala valen fortsatt är direkta. Därför behandlas konsekvenserna av digitaliseringsperspektivet samlat i det följande.

Digitalisering av kyrkovalet kan betyda olika saker. Det kan handla om alla processer ”bakom” valet, indelningsärenden, uttag av röstberättigade, registrering av valdistrikt, nomineringsgrupper och kandidatlistor etc. Det kan också röra sig om själva röstningsförfarandet, alltså momentet när väljaren avger sin röst. Denna analys fokuserar i huvudsak på en eventuell digitalisering av just själva röstningsförfarandet. Det kan då avse ett rent internetbaserat val av det slag som erbjuds som en möjlighet i de estniska allmänna valen. Det kan också avse elektronisk röstningsapparat som finns placerad i vallokalen.

Det finns både möjligheter och risker förenade med elektronisk röstning i olika former. Problematiken är likartad, oavsett om det gäller indirekta eller direkta val.

Intresset för att på ett otillbörligt sätt påverka valet torde dock vara störst när det gäller själva valhandlingen på lokal nivå. Med direkta val enligt nuvarande ordning påverkas naturligtvis valen till de tre nivåerna direkt. Men även med indirekta val blir det en påverkan. Det är ju valresultatet på lokal nivå som genom de indirekta valen får genomslag i resultatet på stiftsnivå och på den nationella nivån.

Frågan kan naturligtvis ställas om det kan finnas något intresse av att otillbörligt påverka ett val som kyrkovalet. Det är ett ”internt” val på ett annat sätt än de allmänna valen. En sådan otillbörlig påverkan kan förefalla mindre sannolik, men den kan inte uteslutas. Svenska kyrkan är Sveriges största trossamfund med en stor rikstäckande organisation och närmare sex miljoner medlemmar. Svenska kyrkan är genom sin historia bärare av viktiga delar av det svenska kulturarvet. Allt detta gör Svenska kyrkan till en betydelsefull opinionsbildare. Mot bakgrund av detta kan det inte uteslutas att kyrkliga val skulle kunna bli utsatta för otillbörliga störningar. Det måste naturligtvis heller inte vara fråga om avsiktliga intrång, utan i stället om tekniska problem av olika slag. Oavsett vilken form digitaliseringen tar, måste faktorer som dessa tas med i sammanhanget.

Ett införande av internetröstning enligt den modell som tillämpas i Estland och som finns beskriven i avsnitt 6.3 kan inte anses vara en sannolik utveckling. Som framgår av beskrivningen tillämpas den inte någon annanstans. De farhågor rörande såväl valhemlighet som teknisk sårbarhet som har framförts gäller i lika mån, oavsett om det avser direkta eller indirekta val. Visserligen har man i den estniska modellen försökt motverka att en röst avges under otillbörlig påverkan genom att erbjuda möjligheten att avge röster vid upprepade tillfällen, där bara den sista räknas. Men det går rimligen inte att säkerställa att denna sista röst har avgivits i enlighet med den röstandes frivilliga önskan och utan otillbörlig påverkan. Tekniska problem kan aldrig uteslutas och det finns sannolikt inte någon säker möjlighet att verifiera de avgivna rösterna. Risken för otillbörlig påverkan kan heller inte negligeras.

Elektronisk valapparat i vallokal har använts i olika delar av världen, inte minst i USA. Inte heller det är oproblemiskt. Risken för dataintrång kan minskas genom att utrustningen inte är uppkopplad mot internet, men det är tveksamt om den helt kan uteslutas. Tekniska problem kan uppstå och erfarenheten har visat att det är viktigt att röstförfarandet är spårbart med dokumentation på papper. Det finns en pågående diskussion om att befintlig utrustning bör uppdateras, så att det i valproceduren skapas ett ”pappersspår”. Ett färskt exempel på detta behov, från februari 2020, är det demokratiska nomineringsvalet i Iowa där tekniska problem i resultatrapporteringen medförde att det endast var med hjälp av dokumentationen på papper som ett tillförlitligt resultat kunde redovisas.

Det ska också nämnas att det finns farhågor om att påverkan också har skett på elektroniska röstlängder. Detta har kunnat ske genom att röstlängden hade manipulerats så att en väljare saknades från röstlängden eller var markerad som om vederbörande redan hade röstat, fast detta inte var fallet.

Frågan kan naturligtvis ställas om det, mot bakgrund av detta, är kostnadseffektivt att införa elektronisk röstningsapparat, vare sig det gäller kyrkovalet som helhet eller val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte. Det ligger dock inte inom ramen för denna konsekvensanalys att besvara den.

Risken för obehörigt intrång eller andra tekniska missöden skulle kunna vara mindre om digitaliseringen enbart avser indirekta val, men det är inte möjligt att bedöma detta förrän det är känt hur dessa val tekniskt ska genomföras.

Ett öppet och demokratiskt val är beroende av att det hos både väljare och valda finns ett förtroende för att processen genomförs på ett korrekt sätt och att den därmed resulterar i ett tillförlitligt valresultat. En digitalisering av kyrkovalet måste – om den

ska göras – ske på ett sådant sätt och med så djupgående riskanalyser att det inte riskerar att uppstå osäkerhet i dessa avseenden. Annars kan valets legitimitet komma att ifrågasättas.

10.3 Möjliga effekter av direkta och indirekta val

Det är inte enkelt att på ett rättvisande sätt försöka bedöma effekterna av direkta och indirekta val. De direkta valen har varit regel alltsedan kyrkoordningens tillkomst och effekterna av det valsystemet låter sig bedömas med hjälp av de utvärderingar som görs efter varje val. De indirekta val som fanns före relationsändringen (se avsnitt 8.1) ligger relativt långt tillbaka i tiden. Det är därför mindre relevant att av dem försöka dra slutsatser för framtiden. Det betyder att en bedömning av de möjliga effekterna av indirekta val måste bli hypotetisk. Det ska också understrykas att det som sägs i det följande inte i något avseende innebär ett ställningstagande till förmån för det ena eller det andra valsystemet.

I *direkta val* finns en tydlig koppling mellan den röstande och den som väljs. Mandatet blir mera tydligt. Det blir ett tydligare ansvarsutkrävande. Möjligheten att avge särskilda personröster (för högst tre kandidater) förstärker naturligtvis denna direkta koppling. Den röstande har aktivt valt att låta sig företrädas av en viss kandidat. I det nuvarande systemet med direkta val möjliggörs denna koppling på alla de tre nivåer som valet gäller.

Den tydliga kopplingen mellan den som röstar och den som väljs förstärker bilden av att stiftsfullmäktige och kyrkomöte i första hand företräder kyrkans medlemmar.

Det blir också ett snabbare genomslag av valet, genom att det redan på valdagens kväll kan presenteras ett valresultat. Det framgår redan då vilka kandidater och grupperingar som blir företrädare i stiftsfullmäktige och kyrkomöte och vilka styrkeförhållanden som gäller.

Hållbarhetsaspekten är väsentlig och också en del av kyrkosynen. I denna rapport antyds bara denna aspekt, men i en eventuellt kommande utredning rörande valsystemet, bör den ges uppmärksamhet. Eftersom direkta val är den ordning som nu tillämpas, uppstår det inte några förändringar ur hållbarhetsaspekt, om direkta val också i fortsättningen är det valsysteme som används.

I en ordning med *indirekta val* blir också ansvarsutkrävandet mer indirekt. Kopplingen mellan väljare och de som är valda blir därmed något mindre tydlig.

En konsekvens av indirekta val kan bli att det blir ett långsammare genomslag av de förändrade opinioner som finns bland de röstande på lokal nivå. Huruvida detta blir fallet beror naturligtvis på hur nomineringsprocessen går till i de olika nomineringsgrupperna. Men även om det inte rör sig om ett delegatval så som det tidigare har beskrivits, kan ett system med indirekta val innebära att nomineringarna mera sker från en ”inre krets”. Detta kan beskrivas som att det finns en tröghet i systemet. Men den trögheten kan då också ses som stabilitet. Indirekta val kan därmed i större utsträckning komma att de facto bli personval. Det kan rimligen förutsättas att de som nomineras till de indirekta valen i högre utsträckning är kända personer för dem som ska rösta, än vad fallet är i direkta val. Om det är fråga om delegatval, så som det har beskrivits ovan i avsnitt 10.2.1, förstärks denna effekt. Det kan också vara så att en nomineringsgrupp inte har kunnat besätta alla de mandat som har tillfallit gruppen. Det innebär då att denna nomineringsgrupp har färre röstande än vad valresultatet motiverade när valen till stiftsfullmäktige och kyrkomöte genomförs.

Det är svårt att bedöma vilken påverkan indirekta val har på valdeltagandet. Det kan finnas skäl att påminna om att Lennart Weibull i den tidigare refererade undersökningen ”Religiositet och kyrkovalet” (avsnitt 8.4) säger att det inte oväntat finns ett mycket starkt samband mellan att anse kyrkovalet vara viktigt och att delta i det. Frågan blir därmed i vad mån – om alls – som indirekta val påverkar upplevelsen av hur viktigt valet är. Det torde vara svårt att entydigt säga i vilken mån detta är fallet. Det kan naturligtvis finnas lokala frågor som upplevs som mycket viktiga och som därmed stimulerar valdeltagandet. Normalt sett får det väl trots allt förmodas att det är frågor som behandlas av kyrkomötet som röner störst medialt och därmed också allmänt intresse. Det kan vara frågor av den karaktären som gör att valet känns viktigt och som därmed stimulerar väljaren att rösta. Även när valen till en eller flera nivåer är indirekta är det naturligtvis av betydelse att det för alla röstande är tydligt att även ett sådant val påverkar de beslut som fattas på stiftsnivå och nationell nivå.

Det kan dock noteras att det senaste norska kyrkovalet – som var det första helt direkta valet – inte resulterade i högre valdeltagande än de föregående valen. Men det ska då också sägas att den norska kyrkan har bakom sig ett skede där kyrkovalet delvis har varit direkta och delvis indirekta. Det kan därför vara svårt att dra några klara slutsatser av detta.

För nomineringsgrupperna innebär ett bibehållande av de direkta valen naturligtvis inte någon förändring i förhållande till det som gäller nu. Nomineringsgrupperna avgör genom sina kandidatförteckningar på vilka av kyrkans nivåer och av vilka personer som de önskar vara företrädare.

Indirekta val kan tänkas påverka strukturen med nomineringsgrupper. Det finns inte idag någon nomineringsgrupp som är företrädare överallt och på samtliga de tre nivåer som kyrkovalet gäller. Det kan vara svårt att bli företrädare på stiftsnivå eller på nationell nivå om man inte finns som nomineringsgrupp på lokal nivå.

I detta sammanhang ska det naturligtvis också sägas att det finns en möjlighet att tillämpa direkta val på lokal nivå och till kyrkomötet, medan valen till stiftsfullmäktige är indirekta.

Eftersom de lokala valen fortsatt är direkta, skulle en övergång till indirekta val inte innebära några stora förändringar ur ett hållbarhetsperspektiv. En effekt torde dock vara att färre valsedlar skulle behöva produceras, då valkorporationerna i de indirekta valen är mindre.

11 Avslutning

Uppdraget från kyrkomötet var formulerat så att frågan om indirekta och direkta val skulle analyseras ur tre perspektiv, avseende demokrati, kyrkosyn och digitalisering. Resultatet av analysen har redovisats i denna rapport.

Avslutningsvis kan det finnas skäl att ånyo erinra om ett tidigare redovisat citat från inledningen till nionde avdelningen av kyrkoordningen.

Valsystemet kan utformas på olika sätt så länge grundläggande värden tas till vara. Dit hör rätten till fria val som ger möjlighet för var och en att med lika rösträtt välja enligt sin egen övertygelse. Valhandlingen har också betydelse som ett uttryck för samhörighet med kyrkan.

En förändring av valsystemet i de avseenden som denna rapport handlar om påverkar inte Svenska kyrkan på ett avgörande sätt. En modell där vissa val är indirekta är fullt förenlig med vedertagna demokratibegrepp. Den faller inom ramen för de grundläggande principer som anges i kyrkoordningen. Svenska kyrkans grundläggande identitet förändras inte. Snarare handlar det om perspektivförskjutningar.

Kanske kan det jämföras med att om en tavla hänger på en vägg så faller ljuset på ett visst sätt. Flyttas den till en annan vägg så faller ljuset på ett annat sätt. Men det är hela tiden samma tavla.

Slutsatsen av den genomförda analysen är alltså att direkta val, enligt den nuvarande ordningen, fortsatt kan genomföras, alternativt att en övergång till indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte kan ske. I båda fallen skulle det innebära ett bibehållet tillvaratagande av Svenska kyrkans identitet och de grundläggande värden som kyrkoordningen talar om.

Bilaga 2

Utvärdering av regelverket kring arvode för och clearing av kostnader för kyrkliga handlingar

Promemoria upprättad av kyrkokansliets rättsavdelning 22 januari 2021
(dnr KS 2016-1319).

Promemorians huvudsakliga innehåll

Kyrkomötet gav 2016 i uppdrag till kyrkostyrelsen att göra en breddad utvärdering av nuvarande regelverk kring arvode för och clearing av kyrkliga handlingar. Som bilaga till promemorian finns en mer omfattande redovisning av de diskussioner och beslut som förts sedan kyrkoordningens tillkomst och som har lett fram till gällande system för clearing av kostnader för kyrkliga handlingar. En sammanfattande bakgrundsbeskrivning byggd på bilagan finns i promemorian. Vidare görs en genomgång av gällande bestämmelser i kyrkoordningen av betydelse för uppdraget.

Resultatet av två enkätundersökningar redovisas. Den ena riktade sig till kyrkoherdarna och avsåg frågor om hur man hanterar önskemål om att en annan präst än någon som är anställd i församlingen/pastoratet ska tjänstgöra vid en kyrklig handling. Genom den andra enkäten ställdes frågor till 5 000 slumpvis utvalda personer om hur viktigt man bedömde det vara att kunna välja präst vid en kyrklig handling.

De överväganden som görs mot bakgrund av det redovisade materialet leder dels till ställningstagandet att det inte finns skäl att göra förändringar i det i kyrkoordningen reglerade clearingsystemet, dels till att bestämmelsen om att en präst inte får ta emot ekonomisk ersättning av annan än en församling för genomförande av en kyrklig handling bör finnas kvar. Frågor om hanteringen av önskemål om att en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet ska tjänstgöra vid en kyrklig handling finns skäl att behandla i församlingsinstruktionen och att uppmärksammas av dem som har ansvar för tillsynen över hur församlingen fullgör sin grundläggande uppgift.

Innehåll

1 Uppdrag	68
2 Bakgrund	68
3 Bestämmelser om clearing av kostnader och ersättning för kyrkliga handlingar m.m.....	71
4 Redovisning av enkäter i frågor om val av präst	73
4.1 Kyrkoherdeenkäten	74
4.1.1 Egna medlemmars önskemål om präst som inte är anställd i församlingen	75
4.1.2 Önskemål om präst som inte är anställd i församlingen från andra än församlingsmedlemmar.....	77
4.1.3 Hantering av önskemål	79
4.1.4 Anledningar till avslag.....	81
4.1.5 Policy/riktlinjer	82
4.2 Allmän enkät.....	83
4.2.1 Samlat svar från alla deltagande	83
4.2.2 Fördelning på åldersgrupper	84
4.2.3 Fördelat på kvinnor och män	86
4.2.4 Fördelat på medlem och inte medlem.....	87
5 Överväganden	88
Bilaga Clearing av kostnader för kyrkliga handlingar m.m.....	93

1 Uppdrag

Genom skrivelsen KmSkr 2016:8 uppdrog kyrkomötet till kyrkostyrelsen att göra en breddad utvärdering av nuvarande regelverk kring arvode för och clearing av kyrkliga handlingar. Beslutet hade sin bakgrund i ekonomi- och egendomsutskottets betänkande 2016:5 *Kyrkomedlemmens möjlighet att välja egen präst vid kyrkliga handlingar* och detta i sin tur i motion 2016:58 av Tomas Jansson. Utskottet hade föreslagit att kyrkomötet med anledning av motionen skulle informera kyrkostyrelsen om vad utskottet anfört om behovet av en breddad utvärdering av nuvarande regelverk kring arvode för och clearing av kyrkliga handlingar.

Förslaget i motion 2016:58 innebar att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag ”att utreda möjligheten att kyrkomedlemmar ska kunna arvoda egen präst genom att betala till församlingen, som sedan betalar prästen”. Ekonomi- och egendomsutskottet konstaterade att motionen belyste en frågeställning med många dimensioner men utan någon enkel lösning. Därför såg utskottet det inte som tillräckligt att endast utreda frågan utifrån den möjlighet som lyftes fram i motionsförslaget. Utskottet menade att motionens frågeställning kunde ses som tecken på en allt sämre anknytning till Svenska kyrkan och därmed innebar mycket större och djupare problem än frågan om ekonomisk ersättning till en präst. Huvudprincipen att kyrkliga handlingar ska vara kostnadsfria i den meningen att det inte tas ut någon särskild avgift från dem som tillhör Svenska kyrkan hanteras genom clearingsystemet.

Ekonomi- och egendomsutskottet gjorde en jämförelse med andra sammanhang där det blivit alltmer vanligt att det finns ett fritt, eller lågt prissatt, grundutbud men där man kan välja tilläggstjänster och betala extra för detta utifrån ekonomi och/eller egna prioriteringar. Utskottet menade att när församlingen säger nej till att anställa en önskad präst upplevs församlingen, och därmed Svenska kyrkan, som stelbent och rigid. Enligt utskottet verkar församlingarnas vilja att anställa extra präster för kyrkliga handlingar inte alltid vara så generös som förutsattes i samband med införandet av regelverket att en präst inte får ta emot ersättning för kyrklig handling annat än av en församling inom Svenska kyrkan. Utskottet konstaterade att en möjlighet som många gånger tillämpas är att präster väljer att ställa upp och förrätta kyrkliga handlingar på frivillig basis utan att anställas. Utskottet ansåg inte att det kan uppfattas som oskäligt att den som ställer upp frivilligt borde kunna få ersättning för eventuella resekostnader. Som en ytterligare sak konstaterade utskottet att församlingen kan erbjuda extratjänster i samband med kyrkliga handlingar i form av extra musikinslag och tar betalt för detta och att musikern erhåller ersättning antingen via sin arbetsgivare eller i vissa fall till exempel genom begravningsbyrån. Utskottet såg det som viktigt – bland annat utifrån trovärdighetsperspektivet – att behålla principen att präst endast ska kunna erhålla ersättning genom församling. ”Det ska inte kunna misstänkas att präster, eller annan personal, tar emot svarta pengar.”

När kyrkomötet fattade sitt beslut blev det inte bifall till utskottets förslag utan till ett av Moni Höglund under överläggningen framlagt förslag att kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2016:58 ge kyrkostyrelsen i uppdrag att göra en breddad utvärdering av nuvarande regelverk kring arvode för och clearing av kyrkliga handlingar.

2 Bakgrund

Clearing av kostnader för kyrkliga handlingar, alltså att den församling som en person tillhör betalar en ersättning till en församling där en kyrklig handling avseende den personen äger rum, hör till de frågor som mycket ofta har tagits upp i kyrkomötet

under 2000-talet. Det hade diskuterats tidigare och införts på frivillig väg främst för begravningar men förutsättningarna blev andra när kyrkomötet, efter de grundläggande ändringarna i kyrka-statrelationerna, kunde fatta beslut om vad som skulle gälla. I *bilagan* finns en mer utförlig genomgång av de diskussioner och beslut som har lett fram till den nu gällande ordningen enligt de bestämmelser som redovisas i promemorian avsnitt 3.

När 1999 års kyrkomöte fattade beslut om kyrkoordningen fanns bestämmelser om obligatorisk clearing av kostnader för begravningsgudstjänst. Det fördes diskussioner om att även ersättning för kostnader för dop och vigsel i annan församling än hemförsamlingen skulle infogas i clearingsystemet. Ett viktigt skäl för att inte ta med annat än begravningsgudstjänsten var att en utvidgning bedömdes leda till en relativt omfattande administrativ hantering men samtidigt vara av begränsad ekonomisk betydelse. Bestämmelserna om obligatorisk clearing av kostnaderna för begravningsgudstjänst hörde samman med att det i begravningslagen infördes en obligatorisk clearing av kostnader som hörde hemma inom den där reglerade begravningsverksamheten och att det därför kunde finnas förväntningar om att begravningen som helhet skulle bli avgiftsfri för dödsboet. Kyrkostyrelsen skulle besluta om clearingbeloppets storlek.

Frågan om en utvidgning av clearingen återkom vid 2000 års kyrkomöte. Det ledde till ett uppdrag till kyrkostyrelsen att göra en grundlig genomlysning av avgifter och clearing mellan församlingarna när det gällde kyrkliga handlingar. Kyrkostyrelsen återkom i en skrivelse till 2002 års kyrkomöte. I den föreslogs att clearingen skulle bli obligatorisk även för dop och vigsel och därtill lämnades förslag om konfirmationsersättning. Det sistnämnda hade inte diskuterats i samma utsträckning som clearing avseende dop och vigsel. En viktig bakgrund till förslaget om en utvidgning av den obligatoriska clearingen var ett yttrande från läronämnden vid 2000 års kyrkomöte. I yttrandet pekade läronämnden på svårigheterna med en ordning som innebar å ena sidan att Svenska kyrkan var öppen för alla dem som vill tillhöra den och å andra sidan bestämmelserna om avgifter för kyrkliga handlingar på annan ort än inom den egna församlingen. ”De pastoralas svårigheter som uppstår i sådana fall skadar kyrkans trovärdighet. Det uppfattas som stötande att kyrkoavgiften inte anses täcka sådana kostnader.” Det förslag som kyrkostyrelsen lade fram bejakades av kyrkomötet.

Diskussionerna upphörde inte med 2002 års kyrkomötes beslut. Det framfördes motionsvis förslag om vissa justeringar av bestämmelserna. Det gällde främst konfirmationsersättningen och ledde till beslut 2004 om att konfirmationsersättning skulle utgå även när ett stift ordnar konfirmation och när en församling eller ett stift ordnar konfirmation i samverkan med någon annan. Året därefter fattade kyrkomötet beslut om ett uttryckligt förbud mot att ta ut någon avgift av konfirmanden oavsett om den egna församlingen, en annan församling eller ett stift ordnade konfirmationen. Det gällde beträffande de kostnader som motsvarades av konfirmationsersättningen. För kostnader därutöver såsom längre läger kunde en avgift tas ut.

När clearingfrågorna efter ett års uppehåll återkom genom motioner till 2007 års kyrkomöte blev resultatet att ett utredningsuppdrag gavs till kyrkostyrelsen. Resultatet av detta redovisades i betänkandet *Ersättning för kyrkliga handlingar* (Svenska kyrkans utredningar 2009:3). I betänkandet prövades olika modeller för konstruktion av clearingsystemet. Det ledde dock inte till någon förändring av den grundläggande konstruktionen. Efter remissbehandling av betänkandet lämnade kyrkostyrelsen till 2010 års kyrkomöte skrivelsen *Ersättning för kyrkliga handlingar* (KsSkr 2010:5). I enlighet med vad som föreslogs i skrivelsen beslutade kyrkomötet att det skulle bli möjligt att inom clearingsystemet betala ersättning för en präst som inte var anställd

av vare sig de berörda medlemmarnas hemförsamling eller den församling där den kyrkliga handlingen äger rum. Vidare fattades beslut om att en präst inte skulle få ta emot ersättning för kyrkliga handlingar från någon annan än en församling inom Svenska kyrkan. En bakgrund till den bestämmelsen var att det i massmedia hade uppmärksammats att präster fick betalt av enskilda personer för kyrkliga handlingar. Till en del hade den diskussionen förts i termer av ”svarta pengar i vita kuvert” på ett sätt som uppfattades som att det förekom oegentligheter i sammanhanget. Förslaget att en präst bara skulle kunna få ekonomisk ersättning från en församling fick närmast odelat stöd vid remissbehandlingen. Det var dock det mest omdiskuterade beslutet när kyrkomötet behandlade kyrkostyrelsens skrivelse och har legat till grund för en stor del av de diskussioner som förts under senare år. Redan vid 2011 års kyrkomöte väcktes flera motioner som på olika sätt önskade förändringar i förhållande till det föregående år fattade beslutet. Motionerna avsågs.

När clearingfrågorna och frågor om ersättning till präster utan anställning i församlingen återkom i kyrkomötet följande år skedde bara en mindre justering i bestämmelserna. Efter en omredigering beslutad av 2012 års kyrkomöte hade det skett en ändring som inte var avsedd och som behövde rättas till.

Vid 2012 års kyrkomöte redovisade kyrkostyrelsen resultatet från enkäter riktade till alla kyrkoherdar, 500 präster som inte var anställda av församlingar och stiftens jurister. Kyrkostyrelsen menade att enkätresultatet sammanfattningsvis inte gav stöd för att det behövde göras några mer genomgripande förändringar av den gällande regleringen. Kyrkostyrelsen redovisade samtidigt sitt beslut att när reseersättning betalas av förrättningsförsamlingen till en präst som man har förordnat särskilt, har församlingen rätt att i sin tur debitera den enskilde för denna kostnad. Detta bedömdes inte kräva någon ändring i kyrkoordningen.

Utjämningsutredningen vars förslag lades fram i betänkande *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem* (Svenska kyrkans utredningar 2015:1) hade som ett av sina uppdrag att överväga clearingsystemets effektivitet och möjligheten att inkorporera det i det ekonomiska utjämningsystemet. Utredningen menade att tänkbara förenklingar av systemet skulle kräva en mer schabloniserad hantering som kunde leda till ifrågasättande av systemets legitimitet. Utredningen föreslog *dels* att det inte skulle göras några ändringar i kyrkoordningens bestämmelser, *dels* att det borde bli obligatoriskt att använda det gemensamma kollekt- och betalssystemet för hanteringen av ersättningen för kyrkliga handlingar. Den sistnämnda förändringen tog kyrkostyrelsen in i sina närmare bestämmelser. I KsSkr 2016:6 redovisade kyrkostyrelsen att vid remissbehandlingen hade 88 procent av de svarande bejakat förslaget att det inte skulle göras någon ändring i kyrkoordningens bestämmelser om ersättning för kyrkliga handlingar. Bara 4 procent sa nej till detta förslag.

Vid 2016 års kyrkomöte förelåg den motion som kom att leda fram till det beslut som ligger till grund för föreliggande promemoria. Mot bakgrund av det beslutet avsåg följande års kyrkomöte en motion om ersättning till präst vid tjänstgöring i annan församling.

3 Bestämmelser om clearing av kostnader och ersättning för kyrkliga handlingar m.m.

Clearing av kostnader för kyrkliga handlingar

Bestämmelser om clearing mellan församlingar/pastorat av kostnader för kyrkliga handlingar finns i 42. kap. kyrkoordningen. I likhet med vad som gäller i 42 kap. talas här fortsättningsvis bara om församlingar trots att det är pastoratet som har det ekonomiska ansvaret i de fall församlingarna bildar ett pastorat.

En utgångspunkt för att en församling kan vara skyldig att ersätta en annan församling för kostnaderna för en kyrklig handling är bestämmelserna i 22–24 kap. om rätt för den som tillhör Svenska kyrkan att få del av kyrkliga handlingar. I 22 kap. 2 a § sägs att den som tillhör Svenska kyrkan har rätt att delta i konfirmation, om inte synnerliga skäl hindrar det. På motsvarande sätt anges i 23 kap. 1 a § att den som tillhör Svenska kyrkan har rätt till vigsel i Svenska kyrkans ordning, om inte synnerliga skäl hindrar det och i 24 kap. 1 a § att dödsboet har rätt till begravningsgudstjänst i Svenska kyrkans ordning när den avlidna tillhörde Svenska kyrkan, om inte synnerliga skäl hindrar det. I alla de tre nämnda paragraferna anges att det är kyrkoherden i den församling där den kyrkliga handlingen begärs som fattar beslut med anledning av begäran och att kyrkoherden får uppdra åt någon annan präst i församlingen att besluta. I samtliga fall kan nämnda beslut överklagas hos domkapitlet. Det innebär i praktiken att ett avslagsbeslut kan överklagas av den som beslutet rör. Det går inte att överklaga domkapitlets beslut.

Bestämmelserna om rätt att få del av kyrkliga handlingar fanns ursprungligen i kyrkoordningens 42 kap. om avgifter men fördes till 22–24 kap. där det finns bestämmelser i övrigt om konfirmation, vigsel respektive begravning genom beslut av kyrkomötet 2012 (KsSkr 2012:5, O 2012:2, KmSkr 2012:2). Motiveringen för den ändrade placeringen i kyrkoordningen var att kyrkoherdens beslut om rätt att få del av en kyrklig handling måste ha som grund pastorala överväganden och inte är en ekonomisk fråga.

I 42 kap. 7 § finns bestämmelser om avgifter för kyrkliga handlingar. Där sägs att det inte får tas ut någon avgift för dop från enskilda personer. Dopet har en särställning på flera sätt. Det är ett sakrament och den som döps i Svenska kyrkans ordning tas därmed upp i Svenska kyrkan, 29 kap. 1 §. För *dop* får aldrig någon avgift tas ut. Också på det sättet har dopet en särställning bland de kyrkliga handlingarna. För övriga kyrkliga handlingar gäller att någon avgift inte får tas ut när de avser någon som tillhör Svenska kyrkan eller, vad gäller *begravning*, någon som vid dödsfallet tillhörde Svenska kyrkan. Beträffande *konfirmation* avser förbudet att ta ut avgift sådana kostnader som täcks av den konfirmationsersättning som behandlas närmare i 9 och 12 §§ i 42 kap. I 9 § anges att när någon deltar i konfirmation som ordnas av en annan församling än hemförsamlingen eller av ett stift ska hemförsamlingen betala konfirmationsersättning till den församling eller det stift som ordnar konfirmationen. Genom 12 § ges kyrkostyrelsen rätt att utfärda närmare bestämmelser om konfirmationsersättningen och om dess storlek. I praktiken innebär bestämmelserna om konfirmationsersättning en möjlighet att ta ut avgift för sådana kostnader som finns vid en lägerkonfirmation som sträcker sig över längre tid än 7 dygn. I konfirmationsersättningen ingår nämligen en ersättning för lägerverksamhet som täcker högst 7 dygn. Detta framgår av 3 § i kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2018:7) om clearingbelopp för dop-, vigsel- och begravningsersättning samt konfirmationsersättning.

Beträffande *vigsel* anges i 42 kap. att förbudet mot att ta ut avgift gäller när någon av makarna tillhör Svenska kyrkan.

Bestämmelser om det som kallas clearing, utöver den tidigare nämnda konfirmationsersättningen, finns i 42 kap. 8, 10 och 11 §§. I 8 § behandlas dopet. Om ett dop har ordnats av en annan församling än den som den döpta tillhör har den församling som har ordnat dopet rätt till ersättning från den församling som den döpta tillhör. Vidare gäller att om en präst har anlitats från en annan församling än den där dopet har skett har den församlingen rätt till ersättning från församlingen som den döpta tillhör.

Bestämmelserna i 10 § om clearing av kostnaderna för vigsel är något mer komplexa eftersom det är fråga om två makar som kan tillhöra olika församlingar eller där bara en av dem tillhör Svenska kyrkan. När vigseln ordnas av en församling som ingen av makarna tillhör har primärt den församling som den äldre av makarna tillhör skyldighet att betala ersättning till den församling som ordnat vigseln. Om den äldre av makarna inte tillhör någon församling i Svenska kyrkan svarar den församling som den yngre av makarna tillhör för ersättningen. Även vid vigsel gäller att om en präst från en annan församling än den som ordnar vigseln anlitats så har den prästens församling rätt till ersättning för prästens tjänstgöring.

Bestämmelserna om clearing av kostnader vid begravningsgudstjänst motsvarar dem som gäller vid dop och det är då den församling som den avlidna personen tillhörde vid dödsfallet som är skyldig att betala ersättning till en annan församling som ordnar begravningsgudstjänsten och eventuellt till ytterligare en annan församling där den tjänstgörande prästen är anställd.

Tidigare har noterats att i 42 kap. 12 § anges att kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om konfirmationsersättningen och dess storlek. I samma paragraf anges motsvarande beträffande den redovisade ersättningen för dop, vigsel och begravningsgudstjänst. Kyrkostyrelsen har utfärdat sådana bestämmelser. De har ändrats relativt ofta beroende på kostnadsstegringar som medfört ändrade ersättningsbelopp. De nu (2020) gällande bestämmelserna finns i kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2020:9) om clearingbelopp för dop-, vigsel- och begravningsersättning samt konfirmationsersättning. Utöver bestämmelser om storleken på clearingbeloppen anges där bland annat att den ersättning det är fråga om ska faktureras och betalas i Svenska kyrkans kollekt- och betalsystem (se 9 §).

Det finns inte, annat än för dop, någon generell bestämmelse om att avgift aldrig får tas ut för kyrkliga handlingar. När det är fråga om en annan kyrklig handling som avser någon som inte tillhör Svenska kyrkan kan en avgift tas ut. Det har funnits direkta bestämmelser om detta. I skrivelsen om strukturfrågor till 2012 års kyrkomöte menade dock kyrkostyrelsen att det får anses följa av den lokala självstyrelsen att avgifter får tas ut om inget annat är föreskrivet (KsSkr 2012:5 s. 154). Även om det inte är reglerat får det ses som självklart att avgifter tas ut enligt för alla enhetliga grunder om församlingen tar ut avgifter av personer som inte tillhör Svenska kyrkan. Det får anses vara ett ärende för kyrkofullmäktige att besluta om avgifter.

Förbud för präst att ta emot ersättning från enskilda

Genom beslut av 2010 års kyrkomöte infördes i 17 kap. 16 a § kyrkoordningen en bestämmelse om ersättning för kyrkliga handlingar av annat slag än de tidigare behandlade. I den nämnda paragrafen sägs att en präst för utförande av en kyrklig handling inte får uppbära arvode eller ekonomisk ersättning från någon annan än en församling i Svenska kyrkan (KsSkr 2010:5, EE 2010:9, KmSkr 2010:11). En bakgrund till denna bestämmelse var diskussioner som förts i massmedia under rubriken ”svarta pengar och vita kuvert” och som handlade om prästers ekonomiska ersättning för kyrkliga handlingar. Avsikten med bestämmelsen var att skapa en ordning där man

kan tillmötesgå medlemmars önskemål om en viss präst och att samtidigt undvika situationer där präster direkt eller genom egna bolag tar emot ersättningar för kyrkliga handlingar av enskilda. Genom bestämmelsen tydliggörs att präster för att utföra kyrkliga handlingar får ta emot arvode eller ekonomisk ersättning endast från församlingar, inte från privatpersoner. Ersättning genom bolag, ekonomisk förening eller liknande är därmed inte heller tillåten.

Trots att det inte är fråga om en direkt bestämmelse finns anledning att i detta sammanhang notera att kyrkostyrelsen har gjort bedömningen att när reseersättning betalas av den församling som ordnar en kyrklig handling till en präst som har förordnats särskilt, har församlingen rätt att i sin tur debitera den enskilde för denna kostnad. Kyrkostyrelsen har alltså inte sett detta som en avgift från den enskilda personen för den kyrkliga handlingen (KsSkr 2012:2 s. 104). Frågan har blivit aktuell därför att det kan bli fråga om relativt höga resekostnader men den enskilde prästen får ju, enligt 17 kap. 16 a §, inte ta emot arvode eller ”ekonomisk ersättning” från någon annan än en församling i Svenska kyrkan.

Församlingsinstruktionen

De bestämmelser som reglerar ekonomiska frågor avseende kyrkliga handlingar kan knappast ses isolerade från andra frågor som gäller hanteringen av de kyrkliga handlingarna ur ett mer pastoralt perspektiv. Det kan därför finnas anledning att när gällande bestämmelser redovisas också ta med något av det som sägs om församlingsinstruktionen i 57 kap. 5 § kyrkoordningen. Där sägs att församlingsinstruktionen ska innehålla ett pastoralt program för församlingens grundläggande uppgift vilken omfattar bland annat att fira gudstjänst. De kyrkliga handlingarna är en del av församlingens gudstjänstfirande och ska därmed finnas med i församlingsinstruktionen. Det är inte närmare angivet vad det pastorala programmet ska innehålla utöver att det ska behandla församlingens grundläggande uppgift och därvid ta upp frågor om verksamhet på andra språk än svenska och genom en barnkonsekvensanalys lyfta fram barnets perspektiv. Frågor som rör kyrkliga handlingar för andra än församlingens medlemmar eller betydelsen av att kyrkliga handlingar som avser församlingens medlemmar äger rum i andra församlingar nämns inte särskilt men torde ha en naturlig plats i ett pastoralt program. Detsamma kan sägs om sådant som kyrkliga handlingar för personer som inte tillhör Svenska kyrkan där kyrkoherdens pastorala ställningstaganden och kyrkofullmäktiges avgiftsbeslut utgör olika komponenter. Även frågor om tjänstgöring för andra präster än de som är anställda för församlingen kan finnas med i ett pastoralt program.

4 Redovisning av enkäter i frågor om val av präst

Frågor om val av präst har spelat en framträdande roll under de senaste årens diskussioner i kyrkomötet. Det har inte funnits några undersökningar som redovisat hur man hanterar önskemål om att någon präst som inte är anställd för den församling där en kyrklig handling ska äga rum, ska utföra den kyrkliga handlingen. Det har därför bedömts som angeläget att försöka skaffa en bättre bild av detta.

Två enkätundersökningar har genomförts hösten 2019 för att skaffa mer kunskap om de frågor som behandlas i denna promemoria. Den ena gäller hanteringen av önskemål om att en präst ska leda en kyrklig handling utan att vara anställd i församlingen/pastoratet där handlingen äger rum. Den andra avser i vilken utsträckning det finns önskemål om att kunna välja präst vid en kyrklig handling från dem som

handlingen avser. I båda fallen har enkäterna gjorts inom ramen för den s.k. kyrkbussen som avdelningen för kyrkoliv på kyrkokansliet svarar för.

Frågor om hanteringen av önskemål om en annan präst vid en kyrklig handling än en i församlingen/pastoratet anställd präst ställdes till alla kyrkoherdar. Det var hälften av kyrkoherdarna som besvarade enkäten eller 304 av 613. Mer exakt är det 49,6 procent. Detta innebär ett relativt stort bortfall och svårigheter att dra alltför generella slutsatser. Det kan dock konstateras att det är ett begränsat antal olika kommentarer som återkommer i många svar. Det förefaller sannolikt att den relativt stora samstämmigheten speglar vad skulle prägla svaren från gruppen kyrkoherdar som helhet.

I den andra enkäten svarade 5 165 personer, slumpmässigt utvalda, på frågor om betydelsen för dem att kunna välja präst vid olika kyrkliga handlingar.

Innan resultaten från enkäterna redovisas bör det nämnas att det har gjorts försök att se på hur ofta det förekommer att en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet tjänstgör vid en kyrklig handling som avser någon som tillhör församlingen eller en församling inom pastoratet. I kyrkobokföringen finns för varje kyrklig handling "rätt förrättningsförsamling" (hemförsamlingen för den som en kyrklig handling avser), "förrättningsförsamling" och "prästförsamling" (den församling eller det pastorat där prästen är anställd eller, för den som inte är anställd, lokalt kyrkobokförd). En genomgång av samtliga registreringar av kyrkliga handlingar 2018 visar att det utifrån dessa är svårt att få en säker uppfattning om vid hur många kyrkliga handlingar en präst anlitas som inte är anställd i församlingen/pastoratet. Det går att utläsa att vid omkring 7 procent av de kyrkliga handlingarna tjänstgör en präst som är noterad för annan församling än den där den kyrkliga handlingen äger rum. Vad detta egentligen innebär är svårare att veta. Det kan i viss utsträckning vara präster som är kyrkobokförda i församlingen/pastoratet men inte anställda där. I vissa fall finns för ett stort antal kyrkliga handlingar noterat att prästen kommer från en viss annan församling. Det avviker från mönstret i övrigt på ett sådant sätt att det kan misstänkas att det till exempel rör sig om någon som varit anställd på ett vikariat under viss tid.

4.1 Kyrkoherdeenkäten

I det följande redovisas de frågor som ställdes till kyrkoherdarna och de svar som inkom. Frågorna som ställdes till kyrkoherdarna avsåg hur ofta det förekommer önskemål om att en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet ska leda en dop-, vigsel- eller begravningsgudstjänst. De ger alltså inte svar på vid hur många kyrkliga handlingar det finns sådana önskemål. Svaren på frågor om hur ofta önskemål finns måste naturligtvis bygga på att de svarande utifrån sina erfarenheter gör en så god uppskattning som möjligt av vad som gäller. Det har bedömts att osäkerheten i svaren skulle ha blivit för stor om kyrkoherdarna ombetts ange hur många kyrkliga handlingar av de tre olika som föranlett önskemål om annan präst.

4.1.1 Egna medlemmars önskemål om präst som inte är anställd i församlingen

KsSkr 2021:3
Bilaga 2

Fråga:

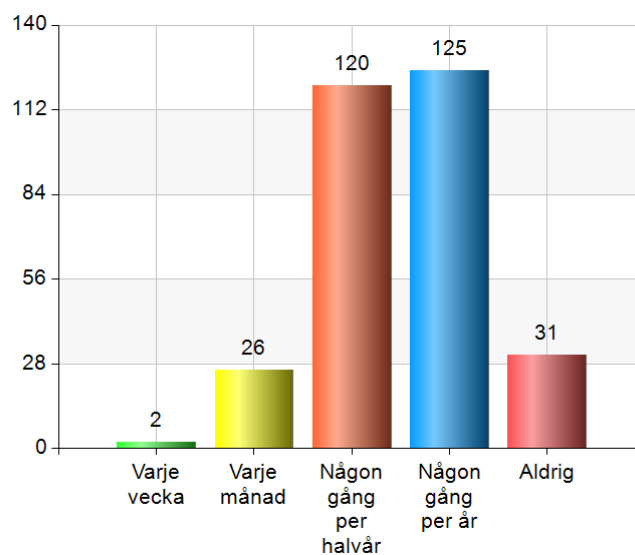
Har det under de senaste 12 månaderna förekommit att någon som tillhör församlingen/pastoratet har haft önskemål om att någon av följande kyrkliga handlingar: dop-, vigsel-, begravningsgudstjänst ska ledas av en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet?

- Dopgudstjänst

	Antal	%
Varje vecka	2	0,7
Varje månad	26	8,6
Någon gång per halvår	120	39,5
Någon gång per år	125	41,1
Aldrig	31	10,2
Total	304	100

Svarsfrekvens

100% (304/304)

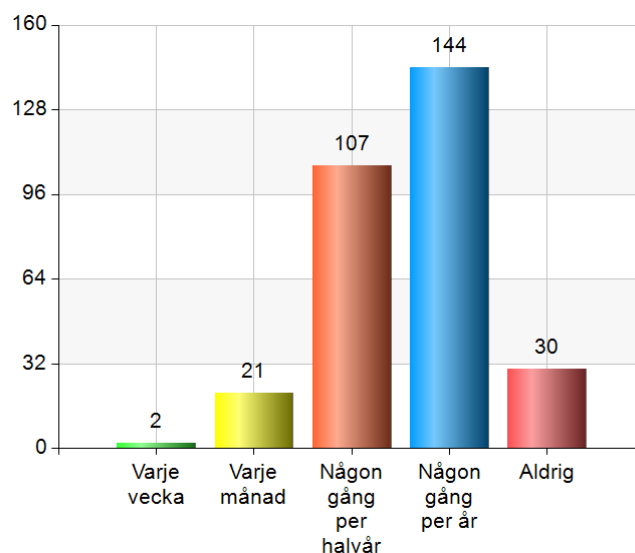


- Vigselgudstjänst

	Antal	%
Varje vecka	2	0,7
Varje månad	21	6,9
Någon gång per halvår	107	35,2
Någon gång per år	144	47,4
Aldrig	30	9,9
Total	304	100

Svarsfrekvens

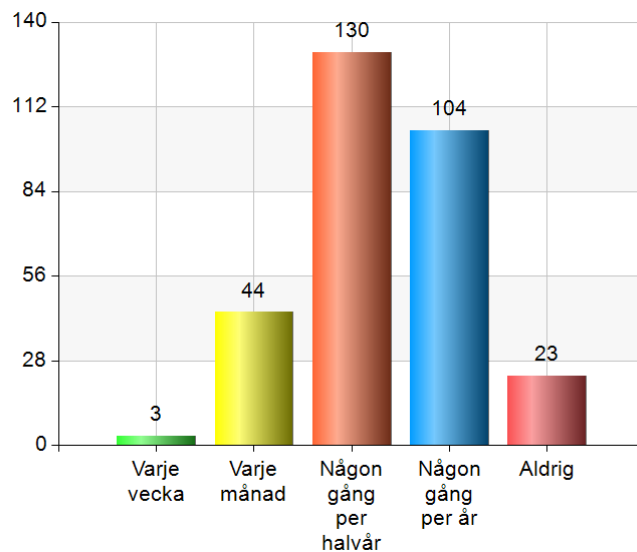
100% (304/304)



- Begravningsgudstjänst

	Antal	%
Varje vecka	3	1
Varje månad	44	14,5
Någon gång per halvår	130	42,8
Någon gång per år	104	34,2
Aldrig	23	7,6
Total	304	100

Svarsfrekvens
100% (304/304)



Det är naturligtvis beroende av församlingens/pastoratets storlek hur ofta det förekommer att någon som tillhör församlingen/pastoratet har haft önskemål om att någon kyrklig handling ska ledas av en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet. Svaren ger ändå information om hur ofta det förekommer och i vilken utsträckning det skiljer sig mellan de olika kyrkliga handlingarna.

”Någon gång per halvår” och ”Någon gång per år” är de båda svarsalternativ som de flesta har valt beträffande alla de tre kyrkliga handlingarna. Om man lägger samman dessa båda svarsalternativ och ”Aldrig” kan man konstatera att önskemål om annan präst vid dop och vigsel inte förekommer mer än högst ett par gånger om året i drygt 90 procent av församlingarna/pastoraten såvitt gäller dop och vigsel. Det är något vanligare vid begravningsgudstjänster där det är i cirka 85 procent av församlingarna/pastoraten som det förekommer önskemål om annan präst ett par gånger per år eller mer sällan. Det är därmed också främst beträffande begravningsgudstjänster det mer frekvent förekommer önskemål om att en annan präst än någon som är anställd i församlingen/pastoratet ska leda gudstjänsten.

4.1.2 Önskemål om präst som inte är anställd i församlingen från andra än församlingsmedlemmar

KsSkr 2021:3
Bilaga 2

Fråga

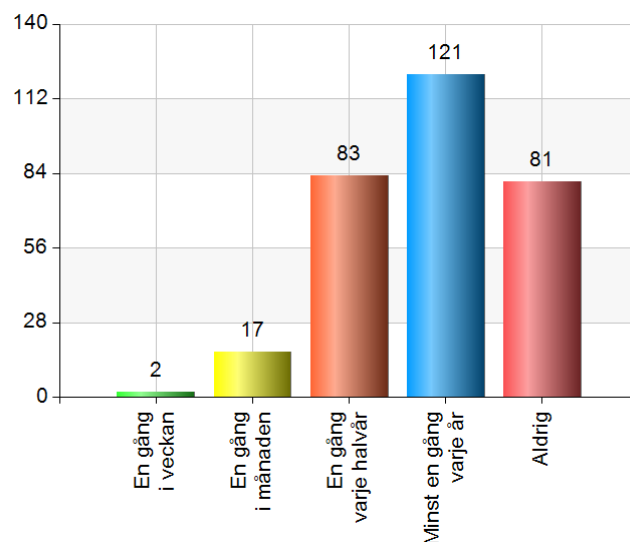
Har det under de senaste 12 månaderna förekommit att någon som är medlem i Svenska kyrkan men tillhör en annan församling/pastorat har haft önskemål om att någon av följande kyrkliga handlingar: dop-, vigsel-, begravningsgudstjänst ska ledas av en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet?

- Doggudstjänst

	Antal	%
En gång i veckan	2	0,7
En gång i månaden	17	5,6
En gång varje halvår	83	27,3
Minst en gång varje år	121	39,8
Aldrig	81	26,6
Total	304	100

Svarsfrekvens

100% (304/304)

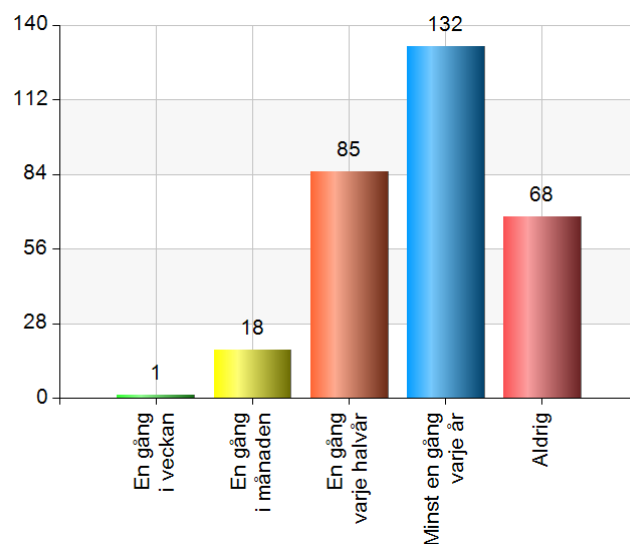


- Vigselgudstjänst

	Antal	%
En gång i veckan	1	0,3
En gång i månaden	18	5,9
En gång varje halvår	85	28
Minst en gång varje år	132	43,4
Aldrig	68	22,4
Total	304	100

Svarsfrekvens

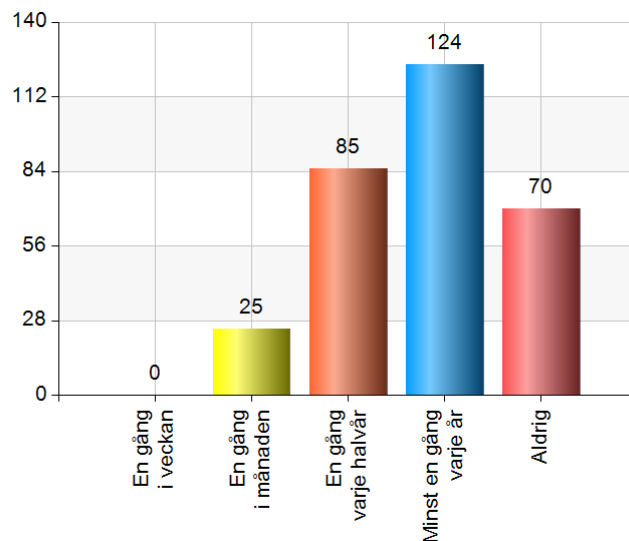
100% (304/304)



- Begravningsgudstjänst

	Antal	%
En gång i veckan	0	0
En gång i månaden	25	8,2
En gång varje halvår	85	28
Minst en gång varje år	124	40,8
Aldrig	70	23
Total	304	100

Svarsfrekvens
100% (304/304)



Den stora skillnaden i svaren som avser personer som tillhör församlingen eller någon av pastoratets församlingar jämfört med dem som tillhör en annan församling är att det mindre frekvent förekommer önskemål från den sistnämnda kategorin. Detta är förväntat eftersom kyrkliga handlingar i större utsträckning äger rum i den egna församlingen än i andra församlingar. Skillnaden mellan önskemål från församlingsbor och från dem som inte är församlingsbor visar sig främst i antalet som har svarat "aldrig". Vad gäller egna församlingsbor är det från drygt 7 procent beträffande begravningar till 10 procent ifråga om dop som de svarande uppger att det aldrig förekommer önskemål om annan präst än någon som tjänstgör i församlingen/pastoratet. För dem som inte är församlingsbor är det omkring 25 procent som anger att sådana önskemål aldrig förekommer. Det bör noteras att bestämmelserna i 42 kap. om ersättning från hemförsamlingen av kostnader för kyrkliga handlingar avser den situation som frågan i detta fall gäller.

4.1.3 Hantering av önskemål

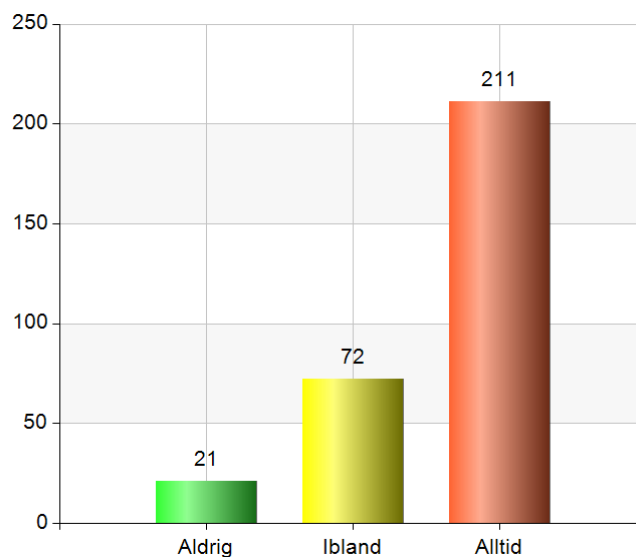
Fråga

I vilken utsträckning tillmötesgår ni önskemål om att en präst som inte är förordnad i församlingen/pastoratet får leda dop-, vigsel-, begravningsgudstjänst?

- Doggudstjänst

	Antal	%
Aldrig	21	6,9
Ibland	72	23,7
Alltid	211	69,4
Total	304	100

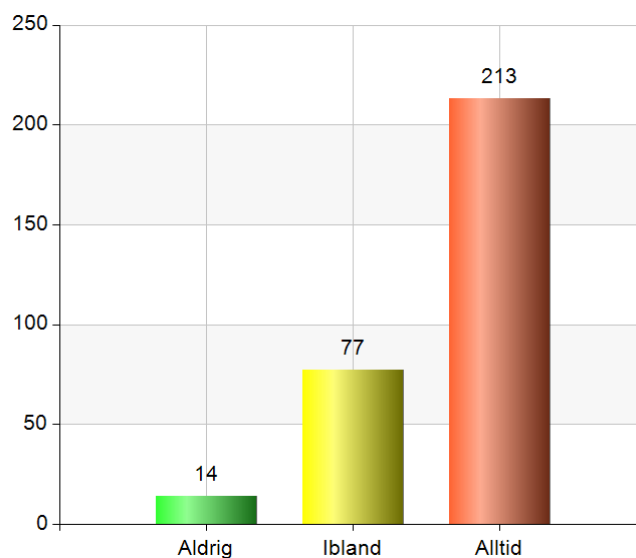
Svarsfrekvens
100% (304/304)



- Vigselgudstjänst

	Antal	%
Aldrig	14	4,6
Ibland	77	25,3
Alltid	213	70,1
Total	304	100

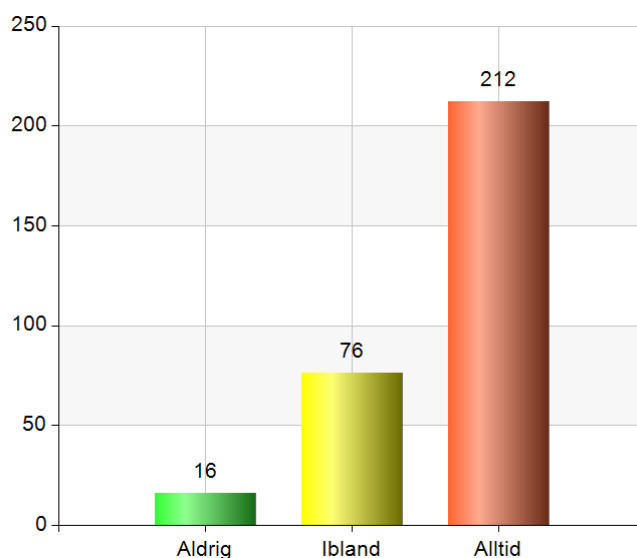
Svarsfrekvens
100% (304/304)



- Begravningsgudstjänst

	Antal	%
Aldrig	16	5,3
Ibland	76	25
Alltid	212	69,7
Total	304	100

Svarsfrekvens
100% (304/304)



Svaren fördelar sig i stort på samma sätt för de tre kyrkliga handlingarna. Det är omkring 70 procent som anger att man alltid tillmötesgår önskemål om att en präst som inte är förordnad i församlingen/pastoratet får leda dop-, vigsel-, eller begravningsgudstjänst och omkring 25 procent som anger "ibland". Alternativet "aldrig" kan ses mot bakgrund av att det är något fler som svarar detta jämfört med andelen som anger att önskemål om annan präst aldrig förekommer.

Det finns sammantaget 99 kommentarer till frågan om man tillmötesgår önskemål om annan präst. De kortfattade kommentarer som lämnades kan i vissa fall vara svåra att tolka. Av nästan alla kommentarer framgår ändå klart att önskemål om att en präst som inte är förordnad i församlingen/pastoratet ska få leda en kyrklig handling tillgodoses. I drygt hälften av de lämnade kommentarerna anges uttryckligen att präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet inte får någon ekonomisk ersättning. Det sägs i flera fall att präster från andra församlingar får leda kyrkliga handlingar om de får göra det inom ramen för sin egen tjänst eller om de gör det ideellt. I ett antal fall noteras särskilt att man själv har tillräckligt med präster och därför inte ser anledning att betala ersättning till en präst som kommer utifrån.

Det noteras i några få kommentarer att samtidigt som huvudregeln är att präster som inte är anställda i församlingen/pastoratet inte får ekonomisk ersättning kan det i vissa situationer göras undantag från detta. I ett fall sägs att präst i aktiv tjänst får leda kyrkliga handlingar inom ramen för sin ordinarie tjänst alternativt utan ersättning men att "pensionerad präst som tjänstgjort i pastoratet eller bor här ersätts regelmässigt". I övrigt framgår inte tydligt när undantag kan göras från huvudregeln.

I ett antal fall går inte säkert att sluta sig till om man betalar ersättning eller inte. Det anges i några kommentarer att det är kyrkoherden som avgör om en präst utifrån kan leda en kyrklig handling men om kyrkoherdens ställningstagande också innefattar frågor om ekonomisk ersättning framgår inte. I några kommentarer anges skäl för att en präst som inte är förordnad i församlingen/pastoratet kan leda en kyrklig handling. Det framgår dock inte om det samtidigt är skäl för att betala ersättning till prästen ifråga. Exempel på kommentarer är följande:

"Vid önskemål om två- eller flerspråkig kompetens som inte finns representerad i församlingen."

”Dop- och vigselgudstjänster: Präst i släkten eller bekantskapskretsen. Begravningsgudstjänst: Pastoral skäl, ofta anknytning till tidigare kontakt.”

”Liten församling, brukar därför gå att ta ställning och bejaka önskemål från fall till fall. Oftast finns en anledning som är möjlig att bejaka.”

”Då församlingsbor önskar någon av de nyligen pensionerade prästerna.”

”När det finns en personlig koppling.”

”Efter samtal med kyrkoherde som gör en pastoral bedömning.”

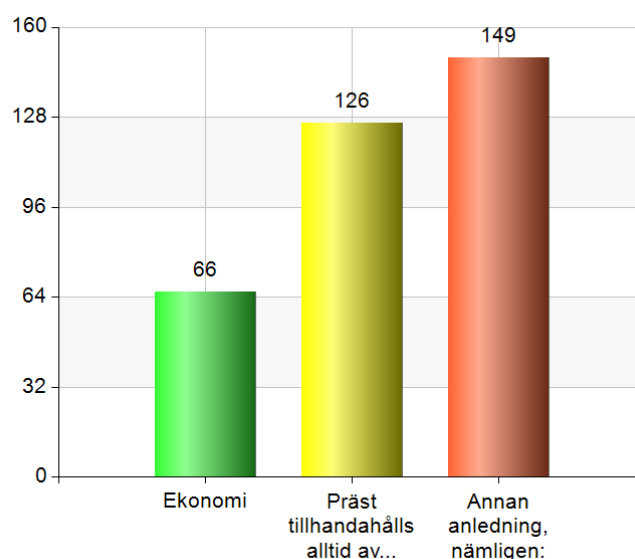
4.1.4 Anledningar till avslag

Fråga

Vilket/vilka är anledningarna till att ni avslår ett önskemål om att en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet får leda dop-, vigsel-, begravningsgudstjänsten?

	Antal	%
Ekonomi	66	21,7
Präst tillhandahålls alltid av församlingen/pastoratet	126	41,4
Annan anledning, nämligen:	149	49
Total	341	112,2

Svarsfrekvens
100% (304/304)



Det kan noteras att även de som har svarat att de alltid tillmötesgår önskemål om att en präst som inte är förordnad i församlingen/pastoratet får leda kyrkliga handlingar har svarat på frågan om anledningar till att de avslår önskemål. Detta hör samman med enkätens konstruktion. Det bidrar till att det blir mindre tydligt hur det förhåller sig än om bara den mindre och mer adekvata gruppen som inte alltid tillgodoser önskemål hade svarat. Att alla har svarat har medfört att i de 132 kommentarerna finns i huvudsak bara konstateranden om att man inte avslår en begäran. Den stora grupp som svarat ”annan anledning” består i huvudsak av de som behövt fylla i enkäten på denna punkt trots att de egentligen aldrig avslår önskemål om präst som inte tjänstgör i församlingen/pastoratet. När det anges skäl för avslag är det i de flesta fall fråga om att det finns önskemål om ekonomisk ersättning som inte tillmötesgås av församlingen/pastoratet.

Det finns ett begränsat antal kommentarer som behandlar frågan om avslag av ett önskemål på andra än ekonomiska grunder. Några kommentarer gäller prästerna som önskemålen avser. I ett par fall sägs att avslag kan bero på att önskade personer inte är behöriga. Det talas också om ”problempräster” eller att någon synes ha gjort det till en ”affärsidé” att tjänstgöra vid kyrkliga handlingar. Exempel på enstaka kommentarer om skäl för avslag som mer tar upp sådant som rör det pastoral handhavandet av de kyrkliga handlingarna är följande:

”Vi vill verka för att förankringen och därmed möjligheten till uppföljning behålls inom pastoratet.”

”Efter samtal med kyrkoherden där det inte finns pastorala skäl till att prästen har den kyrkliga handlingen.”

”Församlingsbyggande.”

”Om de inte tidigare följt de pastorala riktlinjerna.”

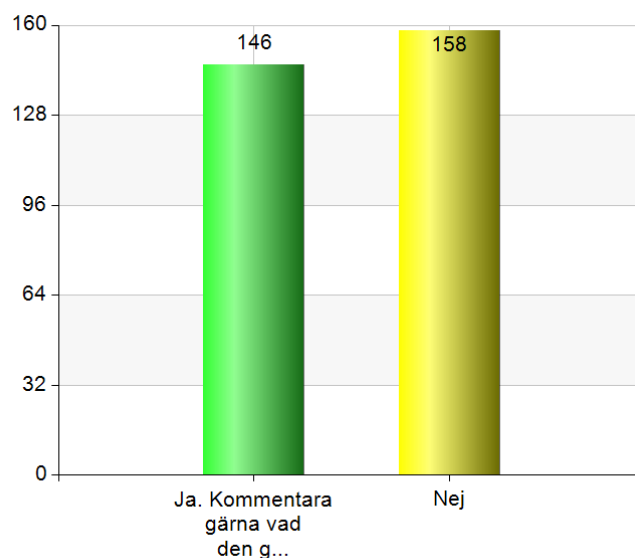
4.1.5 Policy/riktlinjer

Fråga

Har ni policy/riktlinjer/principbeslut om hur ni ska hantera önskemål om att en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet ska leda en kyrklig handling?

	Antal	%
Ja. Kommentara gärna vad den gäller och vem som beslutar om den:	146	48
Nej	158	52
Total	304	100

Svarsfrekvens
100% (304/304)



Det är ungefär halva antalet av de som svarat som säger att man har en policy och halva antalet som svarat nej på frågan. De 135 kommentarer som har lämnats pekar på att det kan variera mycket vad man menar med att man har en policy.

Det vanligaste kommentaren är att det är kyrkoherden som fattar beslut. Det sägs dock inte samma sak i alla kommentarer som anger kyrkoherden som beslutande. I vissa fall framhävs att det är fråga om kyrkoherdens ansvarsområde och detta möjligen i motsats till frågan om det finns någon fastställd policy. Det skulle då betyda att frågan om huruvida en viss präst, oavsett anställning, kan leda en kyrklig handling i församlingen hör hemma inom kyrkoherdens genom kyrkoordningen givna egna ansvar som hen hanterar självständigt. I några fall talas om att kyrkoherden beslutar på delegation. Eftersom frågan om ekonomisk ersättning har en framträdande roll finns det skäl att tro att den frågan behövs som en tolkningsnyckel till åtminstone en del av kommentarerna om kyrkoherden som beslutande. Det framstår visserligen inte alltid klart men det synes åtminstone till en del vara på det sättet att den delegation som har getts till kyrkoherden avser att kunna förordna och betala ersättning till utifrån kommande präster som svarar för att leda någon kyrklig handling.

I några fall talas om att kyrkorådet har fattat policybeslut. I en kommentar sägs att detta utgör en del av församlingsinstruktionen och det kan då förstås på samma sätt som församlingsinstruktionen, där sådant som hör till kyrkorådets respektive kyrkoherdens ansvarsområden kan sammanfogas till en helhet med hänsyn taget till hur

beslut fattas om församlingsinstruktionen. I andra fall kan det vara mera oklart hur man ser på ansvarsfördelningen när det talas om att kyrkorådet har beslutat om en policy där det sägs att som regel bör pastoratets präster brukas för kyrkliga handlingar men att det i varje enskilt fall delegeras till kyrkoherden att fatta beslut i individuella ärenden. Det som inte alltid står är om det som kyrkorådet fattat beslut om bara gäller frågor om det utgår ersättning även för det fall en kyrklig handling skulle kunna tas om hand av någon av de egna prästerna. Det torde förekomma att man räknar med ett vidare beslutsområde för kyrkorådet som innefattar ställningstaganden, oavsett ekonomiska frågor, om präster som inte är anställda i församlingen kan tjänstgöra vid kyrkliga handlingar.

Ett antal kommentarer tar upp det som också redovisas i andra kommentarer om att man i regel bejaktar att en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet kan tjänstgöra men att det inte utgår någon ekonomisk ersättning. I några kommentarer framhålls att pastorala riktlinjer som tillämpas i församlingen meddelas präster som kommer utifrån.

4.2 Allmän enkät

Den fråga gällande önskan att välja präst som besvarades av 5 165 personer var följande: *”Hur viktigt är det för dig att du i följande situationer får välja den präst du vill ha även om prästen inte arbetar i din kyrka?”*

Frågan ställdes beträffande de tre kyrkliga handlingarna dop, vigsel och begravning. I det följande redovisas svaren först samlat för samtliga svarande, därefter följer uppdelningarna av de svarande i åldersgrupper, efter kön och med hänsyn till om de tillhör Svenska kyrkan eller inte. Det är de svarande som har angivit om de är medlemmar eller inte.

4.2.1 Samlat svar från alla deltagande

I samband med att du bokar ett dop (Alla)

Svarsalternativ	Antal	Procent
Inte alls viktigt	1 144	22,1 %
Inte särskilt viktigt	448	8,7 %
Varken viktigt eller oviktigt	1 354	26,2 %
Ganska viktigt	1 245	24,1 %
Mycket viktigt	974	18,9 %
Totalt	5 165	100 %

I samband med att du bokar en vigsel (Alla)

Svarsalternativ	Antal	Procent
Inte alls viktigt	1 075	20,8 %
Inte särskilt viktigt	365	7,1 %
Varken viktigt eller oviktigt	1 147	22,2 %
Ganska viktigt	1 230	23,8 %
Mycket viktigt	1 348	26,1 %
Totalt	5 165	100 %

I samband med att du bokar en begravning (Alla)

Svarsalternativ	Antal	Procent
Inte alls viktigt	1 012	19,6 %
Inte särskilt viktigt	351	6,8 %
Varken viktigt eller oviktigt	1 129	21,9 %
Ganska viktigt	1 260	24,4 %
Mycket viktigt	1 413	27,4 %
Totalt	5 165	100 %

Det är ingen stor skillnad på hur de svarande ser på angelägenheten av att kunna välja präst i relation till vilken kyrklig handling det är fråga om, men det skiljer sig ändå något åt. Ett sätt att se skillnaden är att räkna fram ett medelvärde utifrån att det första svarsalternativet ”Inte alls viktigt” ges värdet 1 och att alternativen får värden upp till 5 för det sista alternativet ”Mycket viktigt”. Ju högre medelvärde blir ju angelägnare är det att kunna välja präst vid en kyrklig handling. Resultatet av en beräkning av medelvärden blir följande.

Dop	3,09
Vigsel	3,27
Begravning	3,33

Det blir ett stigande värde som innebär att de svarande ser det som mest viktigast att kunna välja präst vid begravning. Skillnaden mellan vigsel och begravning är väldigt liten medan val av präst vid dop bedöms som minst viktigt.

Om man för samman de tre första svaren, ”Inte alls viktigt”, ”Inte särskilt viktigt” och ”Varken viktigt eller oviktigt” som innebär att frågan i huvudsak *saknar betydelse* för dem medan alternativen ”Ganska viktigt” och ”Mycket viktigt” innebär att möjligheten att välja präst kan ses som *betydelsefull* får man följande resultat.

	Dop	Vigsel	Begravning
Saknar betydelse	57 %	50,1 %	48,2 %
Betydelsefull	43 %	49,9 %	51,8 %

Skillnaden mellan de olika kyrkliga handlingarna finns också här. En slutsats kan vara att för omkring hälften av de svarande är det av betydelse att kunna välja präst.

4.2.2 Fördelning på åldersgrupper

I samband med att du bokar ett dop (Ålder)

Svarsalternativ	Ålder 16–24		Ålder 25–34		Ålder 35–44	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	148	21,9%	209	21,5 %	184	20,0 %
Inte särskilt viktigt	64	9,5 %	76	7,8 %	88	9,6 %
Varken viktigt eller oviktigt	207	30,7 %	285	29,3 %	247	26,8 %
Ganska viktigt	131	19,4 %	221	22,7 %	209	22,7 %
Mycket viktigt	125	18,5 %	182	18,7 %	193	21,0 %
Total	675	100 %	973	100 %	921	100 %
Medelvärde	3,03		3,09		3,15	

Svarsalternativ	Ålder 45–54		Ålder 55–64		Ålder 65+	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	206	22,6 %	157	23,2 %	240	23,8 %
Inte särskilt viktigt	87	9,5 %	52	7,7 %	81	8 %
Varken viktigt eller oviktigt	218	23,9 %	159	23,5 %	238	23,6 %
Ganska viktigt	225	24,7 %	172	25,4 %	287	28,5 %
Mycket viktigt	175	19,2 %	137	20,2 %	162	16,1 %
Total	911	100 %	677	100 %	1008	100 %
Medelvärde	3,08		3,12		3,05	

I samband med att du bokar en vigsel (Ålder)

Svarsalternativ	Ålder 16–24		Ålder 25–34		Ålder 35–44	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	141	20,9 %	198	20,3 %	171	18,6 %
Inte särskilt viktigt	61	9,0 %	62	6,4 %	69	7,5 %
Varken viktigt eller oviktigt	170	25,2 %	240	24,7 %	215	23,3 %
Ganska viktigt	145	21,5 %	206	21,2 %	216	23,5 %
Mycket viktigt	158	23,4 %	267	27,4 %	250	27,1 %
Total	675	100 %	973	100 %	921	100 %
Medelvärde	3,17		3,29		3,33	

Svarsalternativ	Ålder 45–54		Ålder 55–64		Ålder 65+	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	193	21,2 %	146	21,6 %	226	22,4 %
Inte särskilt viktigt	70	7,7 %	45	6,6 %	58	5,8 %
Varken viktigt eller oviktigt	182	20,0 %	141	20,8 %	199	19,7 %
Ganska viktigt	210	23,1 %	169	25,0 %	284	28,2 %
Mycket viktigt	256	28,1 %	176	26,0 %	241	23,9 %
Total	911	100 %	677	100 %	1008	100 %
Medelvärde	3,29		3,27		3,25	

I samband med att du bokar en begravning (Ålder)

Svarsalternativ	Ålder 16–24		Ålder 25–34		Ålder 35–44	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	141	20,9 %	187	19,2 %	167	18,1 %
Inte särskilt viktigt	55	8,1 %	58	6,0 %	68	7,4 %
Varken viktigt eller oviktigt	189	28,0 %	241	24,8 %	227	24,6 %
Ganska viktigt	128	19,0 %	235	24,2 %	224	24,3 %
Mycket viktigt	162	24,0 %	252	25,9 %	235	25,5 %
Total	675	100 %	973	100 %	921	100 %
Medelvärde	3,17		3,32		3,32	

Svarsalternativ	Ålder 45–54		Ålder 55–64		Ålder 65+	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	178	19,5 %	136	20,1 %	203	20,1 %
Inte särskilt viktigt	73	8,0 %	42	6,2 %	55	5,5 %
Varken viktigt eller oviktigt	173	19,0 %	139	20,5 %	160	15,9 %
Ganska viktigt	229	25,1 %	174	25,7 %	270	26,8 %
Mycket viktigt	258	28,3 %	186	27,5 %	320	31,7 %
Total	911	100 %	677	100 %	1008	100 %
Medelvärde	3,35		3,34		3,45	

En uppdelning har gjorts i sex åldersgrupper. På motsvarande sätt som tidigare redovisats har medelvärden beräknats och i det här fallet förts in på sista raden i tabellerna.

Den skillnad som visade sig mellan hur man ser på vikten av att välja präst utifrån vilken kyrklig handling det gäller återfinns naturligtvis också här. I stort sett gör också alla åldersgrupper samma gradering av de kyrkliga handlingarna och vikten av att kunna välja präst. Man kunde ha tänkt att det skulle funnits en större skillnad mellan åldersgrupperna med hänsyn till vilken personlig betydelse olika kyrkliga handlingar kan tänkas ha för dem. Någon betydelse kan det ändå tänkas ha när man ser på det som är ytterligheterna. Lägst medelvärde har val av präst vid dop för åldersgruppen 16–24 år och högst medelvärde val av präst vid begravning för åldersgruppen 65 år +.

4.2.3 Fördelat på kvinnor och män

I samband med att du bokar ett dop (Kön)

Svarsalternativ	Kvinna		Man	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	429	16,9 %	715	27,3 %
Inte särskilt viktigt	197	7,7 %	251	9,6 %
Varken viktigt eller oviktigt	634	24,9 %	720	27,5 %
Ganska viktigt	694	27,3 %	551	21,0 %
Mycket viktigt	590	23,2 %	384	14,7 %
Totalt	2 544	100 %	2 621	100 %
Medelvärde		3,32		2,86

I samband med att du bokar en vigsel (Kön)

Svarsalternativ	Kvinna		Man	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	399	15,7 %	676	25,8 %
Inte särskilt viktigt	168	6,6 %	197	7,5 %
Varken viktigt eller oviktigt	514	20,2 %	633	24,2 %
Ganska viktigt	651	25,6 %	579	22,1 %
Mycket viktigt	812	31,9 %	536	20,5 %
Totalt	2 544	100 %	2 621	100 %
Medelvärde		3,51		3,04

I samband med att du bokar en begravning (Kön)

Svarsalternativ	Kvinna		Man	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	380	14,9 %	632	24,1 %
Inte särskilt viktigt	144	5,7 %	207	7,9 %
Varken viktigt eller oviktigt	499	19,6 %	630	24,0 %
Ganska viktigt	651	25,6 %	609	23,2 %
Mycket viktigt	870	34,2 %	543	20,7 %
Totalt	2 544	100 %	2 621	100 %
Medelvärde		3,58		3,09

När uppdelning av de svarande görs utifrån kön framträder en något större skillnad mellan de svarande än vid uppdelning på ålder. Det är genomgående för de svarande kvinnorna som det är av större betydelse att kunna välja präst vid en kyrklig handling än det är för männen.

4.2.4 Fördelat på medlem och inte medlem**I samband med att du bokar ett dop (Medlem/inte medlem)**

Svarsalternativ	Medlem		Inte medlem	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	442	14,1 %	702	34,6 %
Inte särskilt viktigt	321	10,2 %	127	6,3 %
Varken viktigt eller oviktigt	796	25,4 %	558	27,5 %
Ganska viktigt	927	29,5 %	318	15,7 %
Mycket viktigt	653	20,8 %	321	15,8 %
Totalt	3 139	100 %	2 026	100 %
Medelvärde	3,33		2,72	

I samband med att du bokar en vigsel (Medlem/inte medlem)

Svarsalternativ	Medlem		Inte medlem	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	401	12,8 %	674	33,3 %
Inte särskilt viktigt	245	7,8 %	120	5,9 %
Varken viktigt eller oviktigt	639	20,4 %	508	25,1 %
Ganska viktigt	905	28,8 %	325	16,0 %
Mycket viktigt	949	30,2 %	399	19,7 %
Totalt	3 139	100 %	2 026	100 %
Medelvärde	3,56		2,83	

I samband med att du bokar en begravning (Medlem/inte medlem)

Svarsalternativ	Medlem		Inte medlem	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Inte alls viktigt	381	12,1 %	631	31,1 %
Inte särskilt viktigt	231	7,4 %	120	5,9 %
Varken viktigt eller oviktigt	607	19,3 %	522	25,8 %
Ganska viktigt	925	29,5 %	335	16,5 %
Mycket viktigt	995	31,7 %	418	20,6 %
Totalt	3 139	100 %	2 026	100 %
Medelvärde	3,61		2,9	

Det synes rimligt att betydelsen av att kunna välja präst vid en kyrklig handling är en mer personligt berörande och angelägen fråga för den som tillhör Svenska kyrkan än för den som inte är medlem. Den skillnaden framträder också tydligt även om man kunde ha tänkt att skillnaden skulle kunnat vara ännu större. Om man gör den tidigare uppdelningen i att frågeställningen ”Saknar betydelse” eller är ”Betydelsefull” för gruppen medlemmar i Svenska kyrkan får man följande resultat.

	Dop	Vigsel	Begravning
Saknar betydelse	49,7 %	41 %	38,8 %
Betydelsefull	50,3 %	59 %	61,2 %

Inte oväntat är det av större betydelse för den del av de svarande som tillhör Svenska kyrkan att kunna välja präst vid en kyrklig handling än det är för svarsgruppen som helhet. Ordningen i angelägenhetsgrad mellan de olika kyrkliga handlingarna är dock densamma.

5 Överväganden

Frågor som rör clearingen av kostnaderna för kyrkliga handlingar hör till det som mest frekvent har behandlats av kyrkomötet alltsedan kyrkoordningen tillkom och därtill bestämmelsen om förbud för präster att ta emot ersättning från andra än församlingar sedan den bestämmelsen infördes. Utöver att det visar ett engagemang för frågeställningarna kan de återkommande diskussionerna peka på att det finns betydande svårigheter att finna lösningar som tillgodoser alla intressen.

Systemet för ersättning av kostnader för kyrkliga handlingar (clearingen)

Det som gäller i fråga om ersättning för kostnader avseende kyrkliga handlingar finns reglerat i 42 kap. kyrkoordningen och i kyrkostyrelsens beslut om clearingbelopp för dop- vigsel- och begravningsgudstjänster samt konfirmationsersättning. Den mer begränsade omfattningen av den obligatoriska clearingen som fanns när det första beslutet fattades har, som framgår närmare av den bifogade historiken, successivt utvidgats så att den omfattar de fyra kyrkliga handlingarna dop, konfirmation, vigsel och begravning. Utvidgningen har också skett på det viset att stiftens finns med vad gäller konfirmation och att, också ifråga om konfirmation, det utgår ersättning även för dem som tillhör Svenska kyrkan men inte någon församling i Sverige. På detta sätt har systemet blivit i stort sett heltäckande.

Den nämnda utvidgningen av clearingsystemet till det som nu gäller avslutades med de beslut som fattades av 2010 års kyrkomöte på grundval av utredningen *Ersättning för kyrkliga handlingar* och mer direkt utifrån kyrkomötets skrivelse till kyrkomötet med samma benämning. Utredningen prövade ett antal alternativa modeller för clearingsystemets utformning men fann inte skäl att föreslå någon grundläggande förändring av systemets uppbyggnad.

Efter detta har det bara gjorts vissa redigeringsändringar i bestämmelserna samt att det genom kyrkostyrelsens beslut blivit obligatoriskt att fakturera och betala ersättningen för kyrkliga handlingar i Svenska kyrkans kollekt- och betalsystem.

Utjämningsutredningen prövade, som redovisades i betänkandet *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem*, om clearingens kunde infogas i det ekonomiska utjämningsystemet men såg inte detta som en möjlig ordning. Utredningen anförde följande som får bedömas gälla fortfarande (s. 252).

Vår samlade bedömning är att det inte finns förutsättningar att inkludera clearingsystemet i det ekonomiska utjämningsystemet på ett bra sätt som skulle kunna vinna allmän acceptans. Det kräver schabloniseringar som utifrån hittills vunna erfarenheter sannolikt kommer att leda till nya diskussioner om orättvisor i många enskilda fall. I detta, som i många andra sammanhang, går det inte att konstruera ett perfekt system.

I utredningsbetänkandet pekades också på att kyrkostyrelsen till 2012 års kyrkomöte redovisade resultat från en utvärdering om ersättning för kyrkliga handlingar, KsSkr 2012:2, Tre enkäter hade skickats ut: en till alla kyrkoherdar, en till 500 präster som inte är anställda i en församling och en till stiftens jurister. Kyrkostyrelsen konstaterade att enkätresultatet inte gav stöd för några mer genomgripande förändringar av gällande reglering. Det har visserligen gått några år sedan enkäten genomfördes men den avsåg ändå samma system för clearing som det som nu gäller. Härtill kommer att remissvaren på utjämningsutredningen mycket tydligt pekar i precis samma riktning. I skrivelsen 2016:6 *Gemensamt ansvar – fastigheter, kyrkor och utjämningsystem* redovisade kyrkostyrelsen utfallet från remissbehandlingen av utjämningsutredningen. Där framgår (s. 114) att av dem som besvarade remissen, som skickades bland

annat till alla ekonomiska enheter och till stiftens, var det 88 procent som instämde i utredningsförslaget att inga ändringar skulle göras i kyrkoordningens bestämmelser om ersättning av kostnader för kyrkliga handlingar. Det var bara 4 procent som sa nej till det förslaget och fyra procent som sa ja efter viss justering. Sammantaget visar detta att även när gällande clearingsystem hade varit i bruk ytterligare några år så var det en överväldigande majoritet som ställde sig bakom förslaget att inte göra några förändringar.

När man ser till senare års diskussioner i kyrkomötet är det inte heller det clearingsystem som regleras i 42 kap. kyrkoordningen som har tagits upp. Det finns inga indikationer på att det bör göras ändringar i bestämmelserna i kyrkoordningen utan de synes fungera väl. En annan sak är, som framgår av ett par kommentarer vid remissbehandlingen av utjämningsutredningen, att det från några håll kan finnas synpunkter på ersättningsbeloppens storlek. Detta rubbar dock inte slutsatsen att det clearingsystem som efter kyrkoordningens tillkomst har justerats på flera punkter fram till det som nu gäller inte bör ändras. Det bör inte göras förändringar i bredd accepterade ordningar utan mycket goda skäl och sådana finns inte i detta fall.

Val av präst

Den fråga som har diskuterats de senaste åren, till skillnad mot vad som gäller clearingsystemet generellt, gäller möjligheten för enskilda kyrkomedlemmar att välja präst som ska tjänstgöra vid en kyrklig handling. Den frågan har sin grund i huvudsak i beslutet av 2010 års kyrkomöte att en präst inte får uppbära arvode eller ekonomisk ersättning från någon annan än en församling i Svenska kyrkan, 17 kap. 16 a §. Arvode eller ekonomisk ersättning vid dop kunde inte heller tidigare tas emot från en enskild person eftersom det fanns ett förbud sedan kyrkoordningens tillkomst att ta ut någon avgift för dop. Konfirmationen har en särskild karaktär på det sättet att den genomförs under längre tid och inte som de andra kyrkliga handlingarna vid ett tillfälle, även om det i handhavandet av en kyrklig handling ingår kontakter och samtal som går utöver det enskilda gudstjänsttillfället. Den förändring som följde av den nya 17 kap. 16 a § var att en enskild person inte längre kunde betala ett arvode till en präst för en vigsel eller för en begravningsgudstjänst. Ändringen hade en tydlig bakgrund i en massmedial diskussion i det som kallades ”svarta pengar och vita kuvert”. Det var en diskussion som ställde Svenska kyrkan i en dålig dager.

De frågor som senare har diskuterats och som har gällt inskränkningar i enskilda personers möjlighet att välja präst vid en kyrklig handling fanns med redan när beslutet fattades om att en präst inte får uppbära arvode eller ekonomisk ersättning annat än från en församling. Det framgår tydligt genom ett par citat från yttranden som andra utskott gav till ekonomi- och egendomsutskottet som hade att bereda den skrivelse från kyrkostyrelsen där förslaget till ändring i kyrkoordningen lades fram. Gudstjänstutskottet framhöll i sitt yttrande 2010:2y att den tradition som kan finnas med en ”familjeprest” måste kunna finnas kvar och att regleringen måste utformas så att den upplevs svara mot medlemmarnas behov.

Utskottet ser med viss oro att det kan komma att uppstå problem när den präst som anlitas inte är anställd vare sig i den församling där de som begär den kyrkliga handlingen är bosatta eller i den församling där denna ska äga rum. I ett sådant fall får den senare församlingen ökade kostnader och kan då välja att i stället hänvisa till den egna församlingens präster.

Tillsyns- och uppdragsutskottet menade i sitt yttrande 2010:3y att förslaget borde medföra att två oönskade företeelser kunde stoppas, nämligen präster med privata

kyrkliga handlingar som affärsidé och ersättningar som riskerar att undanhållas från beskattning.

Vi anser att det finns grundläggande teologiska motiv till förslaget. En präst förfogar inte över vigningstjänsten för privat verksamhet, den ska utövas i och för församlingen. Alla kyrkliga handlingar är gudstjänster och de ska därmed inte vara frikopplade från församlingen. Förslaget medför att de präster som tjänstgör vid kyrkliga handlingar i regel kommer att arbeta direkt på församlingens uppdrag även om de inte i vanliga fall är anställda av församlingen. Detta ökar kyrkoherdens möjligheter att bedriva den tillsyn över församlingens verksamhet som åligger honom eller henne.

Samtidigt framhöll tillsyns- och uppdragsutskottet nödvändigheten av ett pastoralt förhållningssätt där kyrkoherdarna inser hur viktigt det är för många människor att en viss präst får tjänstgöra vid kyrkliga handlingar. Ekonomi- och egendomsutskottet återgav i sina överväganden huvudpunkterna i de yttranden som hade lämnats från de båda andra utskotten och föreslog att förslaget som kyrkostyrelsen hade lagt fram skulle antas av kyrkomötet. Samtidigt som ekonomi- och egendomsutskottet pekade på att kyrkostyrelsen i sin skrivelse förordat en generös tillämpning av bestämmelserna citerade man något som kyrkostyrelsen därtill hade sagt. ”Vidare kan varken enskilda medlemmars eller en annan församlings önskemål vara tvingande i dessa situationer.”

Det som har diskuterats efter att kyrkoordningen ändrades vid 2010 års kyrkomöte fanns alltså i huvudsak med redan när beslutet om ändringen fattades. De båda enkäter som redovisats tidigare syftar till att belysa ett förhållande som inte fanns med vid beslutstillfället, nämligen i vilken utsträckning det ses som viktigt att kunna välja präst vid kyrkliga handlingar, och ett förhållande som inte kunde belysas när beslutet fattades, nämligen hur frågor hanteras som hör samman med önskemål från församlingsbor att en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet ska tjänstgöra vid en kyrklig handling.

De svar som redovisas i fråga om vikten för enskilda att kunna välja präst pekar på att det är ganska viktigt eller mycket viktigt för en stor andel att kunna välja präst. Det är genomgående av något mindre betydelse vid dop och mest angeläget vid begravning. Det är viktigare för dem som tillhör Svenska kyrkan att kunna välja präst än för befolkningen som helhet. Bland dem som tillhör Svenska kyrkan har 50,1 procent svarat att det är ganska eller mycket viktigt att kunna välja präst vid dop, 59 procent har svarat det samma beträffande vigsel och 62,1 procent för begravning. Det är ju i störst utsträckning de som tillhör Svenska kyrkan som berörs av de kyrkliga handlingarna och ser man till de ekonomiska aspekterna är det dessa som betalar kyrkoavgift och av vilka ingen avgift får tas ut för någon kyrklig handling. Resultatet av enkäten pekar på vikten att det finns en medveten hållning i församlingarna i frågor om möjligheten att välja präst vid kyrkliga handlingar.

I de flesta fall avser önskemål att kunna välja präst de präster som är anställda i församlingen/pastoratet. Såvitt framgår av kyrkoherdeenkäten är det inte så ofta förekommande att det finns önskemål om en präst som kommer så att säga utifrån. För dop och vigsel finns önskemål i mindre än tio procent av församlingarna oftare än någon gång om året eller någon gång per halvår. Det är lika vanligt att det aldrig finns önskemål av detta slag. Det finns önskemål om annan präst något mer vid begravningar. Här finns alltså en överensstämmelse mellan vad som framkommer i kyrkoherdeenkäten och i svaren från allmänheten.

Det framkom redan vid den enkätundersökning som kyrkostyrelsen redovisade resultatet av vid 2012 års kyrkomöte att det fanns en tveksamhet bland kyrkoherdarna att förordna en präst utifrån och betala ersättning för tjänstgöring vid en kyrklig handling när man hade egna präster att tillgå. Detta bekräftas av den nu genomförda enkäten där det är frågan om ekonomisk ersättning som lyfts fram som det huvudsakliga skälet för att inte anlita en präst som kommer utifrån.

När man ser på vilka kostnader som det medför för en församling eller ett pastorat att förordna en präst och betala ersättning för en kyrklig handling kan konstateras att det rör sig om små belopp. För den händelse det förekommer så sällan som någon gång per halvår eller någon gång om året rör det sig om vad som måste vara försumbara belopp för en församling eller ett pastorat. Kyrkostyrelsen har funnit att en enskild kan debiteras för resekostnaden när församlingen/pastoratet som förordnar en präst behöver betala reseersättning. Kostnaden är alltså det direkta arvudet till prästen. Utgångspunkten för vad det är fråga om bör tas i gällande clearingbelopp enligt SvKB 2018:7. Dessa får anses bygga på en rimlig beräkning av kostnaden för arbetet. Det blir då fråga om 1 250 kronor vid ett dop eller en vigsel och 1 680 kronor vid en begravningsgudstjänst. I den enkät som kyrkostyrelsen redovisade till 2012 års kyrkomöte hade frågor ställts till 500 präster som inte var anställda i församling eller pastorat. Många av dessa ville inte ha något arvode när de svarade för en kyrklig handling. När man sammantaget ser till storleken på de belopp det gäller, frekvensen av önskemål om att anlita en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet och dessa prästers syn på frågan om arvode borde de ekonomiska frågorna i regel inte spela någon framträdande roll för möjligheterna att välja präst vid kyrkliga handlingar. I de relativt få fall där önskemålen om en annan präst är mer frekventa, vilket bör gälla större församlingar/pastorat, kan det råda något andra förutsättningar.

Frågor vem som ska tjänstgöra vid en kyrklig handling är primärt en pastoral fråga där kyrkoherden utifrån sitt i kyrkoordinationen givna uppdrag att leda församlingens verksamhet måste ha det avgörande ordet. Med detta sagt kan samtidigt konstateras att den specifika frågan om möjligheten för enskilda att få önskemål om att en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet ska tjänstgöra vid en kyrklig handling också kan rymma frågor av ekonomisk betydelse. Renodlar man ansvarsfördelningen kan därmed sägas att det måste till ett möte mellan de båda ansvarslinjerna för att komma fram till hur frågor om att arvoda präster som kommer utifrån vid tjänstgöring vid en kyrklig handling som avser någon av församlingens medlemmar ska hanteras. En aspekt på församlingsinstruktionen är att den är uttryck för den nödvändiga ”samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete”.

De diskussioner som har uppstått efter beslutet att en präst bara får ta emot ekonomisk ersättning från en församling för utförande av en kyrklig handling fanns med redan när beslutet fattades. Det hade då ett brett stöd vid remissbehandlingen och det finns inget som indikerar att det stödet inte finns kvar. Det som tillkommit med den enkät som nu genomförts med svar från 5 000 personer varav 60 procent tillhörde Svenska kyrkan, visar att det för omkring hälften av de svarande är ganska eller mycket viktigt att kunna välja präst vid en kyrklig handling. För dem som tillhör Svenska kyrkan rör det sig vid begravingar om drygt 60 procent. Trots att det i huvudsak blir fråga om val av präst anställd i församlingen/pastoratet torde i inte så få fall även finnas önskemål om en annan präst. Hur ofta det gäller är inte möjligt att ange. Det står dock klart att sådana önskemål i regel tillgodoses.

Det har i kyrkomötet funnits förslag om att frånga beslutet från 2010 och göra det möjligt för präster som leder en kyrklig handling men inte gör det inom ramen för sin anställning direkt eller indirekt ska kunna få ekonomisk ersättning från en enskild. Samtidigt som en generös hållning från berörda församlingars sida förordades när

beslutet togs stod det klart att det kunde uppstå situationer där enskilda personers önskemål inte kunde tillgodoses. Detta kan naturligtvis bli fallet utifrån andra förhållanden än de som gäller ekonomiska ersättningar. Exempelvis arbetsplaneringen i en församling torde medföra att enskildas önskemål ibland måste stå tillbaka. Även om man skulle ändra bestämmelserna så att enskilda kan betala för en kyrklig handling kan det rimligen inte bli fråga om en rätt att besluta om vem som ska tjänstgöra vid en kyrklig handling i en viss församling. Det är kyrkoherden som har ansvaret för detta.

I enkäten till kyrkoherdarna ställdes en fråga om huruvida det finns policy/riktlinjer/principbeslut beträffande önskemål om att en präst som inte är anställd i församlingen/pastoratet ska leda en kyrklig handling. Närmare hälften av de svarande kyrkoherdarna svarade ja på den frågan. Såvitt framgår av kommentarerna är det mindre vanligt att det finns några brett förankrade och genomarbetade riktlinjer. I någon enstaka kommentar anges att frågan finns med i församlingsinstruktionen. Behovet av riktlinjer kan sägas variera med hur ofta önskemål om annan präst förekommer. De diskussioner som förekommit i kyrkomötet pekar på att det finns behov av en genomarbetad hållning. I församlingsinstruktionen ska finnas ett pastoralt program för församlingens grundläggande uppgift där frågor om de kyrkliga handlingarna måste finnas med. Det bör finnas goda skäl för att i arbetet med församlingsinstruktionen ha med frågor om vad som gäller beträffande tjänstgöring vid kyrkliga handlingar för andra präster än de som är anställda i församlingen/pastoratet. Det förhållandet att kyrkoherden genom sitt ledarskap ytterst avgör vem som tjänstgör vid en viss kyrklig handling innebär inte att det inte finns behov av en bredare diskussion av vad som principiellt och med hänsyn till frågor om eventuell ekonomisk ersättning bör gälla. Det är en fråga som är av betydelse för många av församlingens medlemmar. Församlingsinstruktionen utfärdas av domkapitlet och är ett instrument för biskopens och domkapitlets tillsyn. Detta talar också för att frågor om hur man hanterar önskemål om att andra än församlingens/pastoratets egna präster tjänstgör vid kyrkliga handlingar, bör behandlas i församlingsinstruktionen. Det saknas skäl att närmare reglera detta. Det är en fråga som får hanteras av dem som lokalt och i stiftet har ansvaret för arbetet med församlingsinstruktionen.

Sammantaget leder dessa överväganden till att det inte bör göras några ändringar i gällande bestämmelser. De motiv som ledde fram till att en präst bara får uppbära arvode eller ekonomisk ersättning för utförande av en kyrklig handling från en församling kvarstår oförändrade. Det som finns anledning att lyfta fram är behovet av en medveten och brett förankrad hållning för vad som ska gälla beträffande tjänstgöring för andra än församlingens/pastoratets präster vid kyrkliga handlingar. Det hör samman med de lokala pastorala riktlinjerna för arbetet med de kyrkliga handlingarna och därmed också med hur önskemål från församlingens medlemmar hanteras. Det är inte frågor som bör regleras via kyrkoordningen men som bör uppmärksammas av dem som bär ansvar för tillsynen över hur församlingen fullgör sin grundläggande uppgift.

Bilaga

Clearing av kostnader för kyrkliga handlingar m.m.

KsSkr 2021:3
Bilaga 2

Tillkomst, förändringar och diskussioner

Före kyrkoordningen

När kyrkoordningen utarbetades angavs i direktiven för utredningsarbetet att clearing av kostnaderna för kyrkliga handlingar behövde belysas. Som en bakgrund för detta lyftes fram beslut från kyrkomötet 1995. Vid det kyrkomötet behandlade andra kyrkolagsutskottet i betänkandet 2KL 1995:3 bland annat ett motionsförslag om ekonomiskt stöd via kyrkofonden när en församling svarade för en kyrklig handling för någon som inte var församlingsbo. Det första som utskottet betonade var att särskilt dopet har en sådan betydelse att det inte borde medföra kostnader för någon enskild oavsett bosättning i församlingen eller inte. Utskottet menade att ett clearing-system mellan pastorat spelade en avgörande roll i det sammanhanget. Man pekade på att det inom Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (nu Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation) pågick ett arbete för att åstadkomma ett väl fungerande clearingsystem. Detta system, som byggde på en frivillig anslutning, hade först gällt en clearing av begravningskostnader. Det var relativt många som hade anslutit sig. Det pågick från Församlings- och pastoratsförbundets sida ett arbete avseende clearing av kostnaderna också för vigsel och dop. Andra kyrkolagsutskottet menade att ett sådant clearingsystem skulle ha förutsättningar ”att på ett förhållandevis enkelt sätt tillgodose pastoratskrav på ekonomisk kompensation för tjänster som utförs för icke-församlingsbor”. Utskottet såg positivt på att ett sådant clearingsystem utvecklades och bedömde detta som en bättre lösning än en reglering genom kyrkofonden. Därför borde Centralstyrelsen på olika sätt stödja Församlings- och pastoratsförbundets arbete för att åstadkomma ett brett och väl fungerande rikstäckande clearingsystem för kyrkliga handlingar. I enlighet med utskottets förslag gav kyrkomötet Centralstyrelsen till känna det som utskottet hade anfört.

Vid kyrkoordningens tillkomst – omfattningen av obligatorisk clearing

Det som har redovisats ovan fanns alltså med när arbetet med kyrkoordningen påbörjades. Det kom att gälla nya förutsättningar när den tidigare regleringen av Svenska kyrkan genom lagstiftning i huvudsak ersattes av bestämmelser i en inomkyrkligt beslutad kyrkoordning. I fråga om clearing var en viktig förändring att clearing av kostnaderna för det som hör till den lagreglerade begravningsverksamheten togs in i begravningslagen (1990:1144). Den tidigare frivilliga clearing av kostnaderna på detta område blev därmed obligatorisk. Det har skett ytterligare förändringar i och med att det numera är samma begravningsavgift som gäller för alla kyrkliga begravningshuvudmän i hela landet.

I Svenska kyrkans centralstyrelsens skrivelse CsSkr 1999:3 med förslaget till kyrkoordning föreslogs en obligatorisk clearing av kostnaderna för begravningsgudstjänster men inga bestämmelser om clearing av kostnader för övriga kyrkliga handlingar, alltså dop, konfirmation och vigsel. Det förhållandet att clearing av kostnaderna för begravningen som helhet redan på frivillig väg hade nått en stor omfattning var av betydelse i sammanhanget. När det fanns en obligatorisk clearing av kostnaderna för begravningen i övrigt menade man att det fanns en förväntan att det inte heller skulle finnas kostnader för dödsboet avseende begravningsgudstjänsten. Det bedömdes också som administrativt förhållandevis enkelt för den som svarade för begravningen att fakturera även kostnader för begravningsgudstjänsten när kostnaderna för det som hörde till begravningsverksamheten måste faktureras.

Viktiga skäl för att inte föreslå en kyrkoordningsreglerad clearing av kostnaderna för andra kyrkliga handlingar än begravningsgudstjänsten var att det skulle leda till en relativt omfattande administrativ hantering men samtidigt vara av begränsad ekonomisk betydelse. Förslaget i kyrkoordningskrivelsen till 1999 års kyrkomöte var detsamma som hade funnits i det utredningsbetänkande som låg till grund för skrivelsen. Det var en stor majoritet som i remissbehandlingen av utredningsförslaget hade sagt ja till hela det kapitel där bland annat avgifter för kyrkliga handlingar behandlades. Det gällde närmare 80 procent av de svarande. Det fanns dock ett antal remissinstanser som menade att det borde vara en obligatorisk clearing av kostnaderna även för andra kyrkliga handlingar än begravningsgudstjänsten. Detta togs också upp i två motioner när kyrkomötet fattade beslut om kyrkoordningen. I de båda motionerna förespråkades att det obligatoriska clearingsystemet skulle omfatta även dop och vigsel. Konfirmationen berördes inte.

Det blev ingen förändring i förhållande till Centralstyrelsens förslag. Andra kyrkolagsutskottet, som beredde kyrkomötets beslut om kyrkoordningen, anslöt sig till Centralstyrelsens överväganden och kyrkomötet följde utskottet.

Vid kyrkoordningens tillkomst – avgifter och rätt att få del av kyrkliga handlingar

Diskussionerna om clearing av kostnaderna för kyrkliga handlingar hade kopplingar till andra bestämmelser i kyrkoordningen som rörde de kyrkliga handlingarna. En sådan fråga var rätten att få del av kyrkliga handlingar. I det här sammanhanget gäller det medlemmar i Svenska kyrkan. Det fanns och finns också diskussioner och bestämmelser som gäller möjligheten för dem som inte tillhör Svenska kyrkan att få del av kyrkliga handlingar. Den saken har dock ingen egentlig bäring på frågorna om clearing.

I 2 kap. 1 § kyrkoordningen angavs ursprungligen, och sägs fortfarande i de övergripande bestämmelserna om församlingens uppgifter, att det finns särskilda bestämmelser om församlingens skyldighet att tillhandahålla dop, konfirmation, vigsel och begravningsgudstjänst. De särskilda bestämmelserna om denna skyldighet har förändrats under årens lopp.

I den av 1999 års kyrkomöte beslutade kyrkoordningen fanns bestämmelserna om rätt och möjlighet att få del av kyrkliga handlingar i 42 kap. *Avgifter och uppbörd*. Bestämmelserna kan därmed sägas ha varit infogade i mer av ett ekonomiskt än ett pastoralt sammanhang. Om dop fanns bara angivet att någon avgift inte fick tas ut. Som ovan noterats var detta i linje med vad som uttalades redan vid 1995 års kyrkomöte. De alltsedan kyrkoordningens tillkomst oförändrade bestämmelserna om vem som kan döpas finns i 19 kap. Där sägs i 2 § att ett barn *får* döpas när dess vårdnadshavare begär att barnet ska döpas till kyrkans tro och en vuxen när han eller hon begär att bli döpt till kyrkans tro och vill leva med församlingen i Kristi gemenskap. I 3 § görs inskränkningen att den som redan är döpt inte får döpas igen.

Beträffande konfirmation angavs (42 kap. 7 §) en *rätt* att delta i konfirmation för den som tillhör Svenska kyrkan. Det krävdes ”synnerliga skäl” för att inte medge deltagande i konfirmation, vilket innebär att det måste vara fråga om något som kan ske i enstaka undantagsfall och måste bygga på mycket speciella omständigheter. Vidare angavs att det inte fick tas ut någon avgift när konfirmationen skedde i den egna församlingen men om det var fråga om en annan församling fick den församlingen ta ut en avgift. Oförändrade grundläggande bestämmelser vem som får konfirmeras finns i 20 kap. där det i 2 § sägs att den som är döpt, tillhör Svenska kyrkan och själv begär det får konfirmeras. Motsvarande gäller också den som tillhör en kyrka med vilken Svenska kyrkan har särskilda ekumeniska relationer.

I fråga om vigsel angavs (42 kap. 8 §) på motsvarande sätt som beträffande konfirmation en rätt till vigsel i Svenska kyrkans ordning för den som tillhör Svenska kyrkan om inte synnerliga skäl hindrade det. I den församling som någon av de blivande makarna tillhörde fick inte någon avgift tas ut, men om vigseln skedde i någon annan församling fick den församlingen ta ut en avgift. Eftersom den kyrkliga vigseln innefattar att ingå äktenskap i enlighet med vad som föreskrivs i äktenskapsbalken (1987:530) har aldrig i kyrkoordningens kapitel om vigsel, 24 kap., funnits några motsvarande bestämmelser om vem som får viga som i fråga om dop och konfirmation. Några särskilda så att säga kyrkligt motiverade villkor finns alltså inte.

Möjligheten att ta ut en avgift när vigseln avsåg personer som inte tillhörde församlingen togs fram som ett skäl när man vid 1999 års kyrkomöte avvisade en obligatorisk clearing av kostnaderna för vigsel. Det gällde främst i relation till kostnader som kunde uppstå för församlingar med särskilt populära ”vigselkyrkor”. Det talades även om möjligheten att sådana församlingar skulle kunna få s.k. strukturbidrag. Ett bidrag inom ramen för det ekonomiska utjämningsystemet som kunde ges i vissa fall för strukturellt betingade kostnader.

När det gällde begravningsgudstjänst var bestämmelserna utformade på lite annat sätt. Först angavs i 42 kap. 9 § att dödsboet hade rätt till begravningsgudstjänst i den församling som den avlidne tillhörde, om inte synnerliga skäl hindrar det. Då fick ingen avgift tas ut. Därefter sades i 10 § att dödsboet hade rätt till en begravningsgudstjänst inom en annan församling än den som den avlidne tillhörde vid dödsfallet, om inte synnerliga skäl hindrade det. Vidare stadgades att dödsboet inte betalade någon avgift, men den församling som den avlidne tillhörde skulle ersätta den andra församlingen för detta. Kyrkostyrelsen bemyndigades att fastställa beloppets storlek.

Fortsatta diskussioner – vidgning av reglerad clearing

När andra kyrkolagsutskottet vid 1995 års kyrkomöte behandlade clearingfrågor räknande man med, som tidigare har redovisats, att det skulle gå att genomföra clearing av kostnader för kyrkliga handlingar ”på ett förhållandevis enkelt sätt”. Denna förmodan och kanske förhoppningen får sägas ha jävats av den kommande utveckling som medförde att frågor relaterade till clearingsystem hör till dem som återkommit frekvent i kyrkomötet. Under de tio första åren på 2000-talet var det bara kyrkomötet 2006 som inte behandlade clearingsfrågor med anledning av motioner eller skrivelser från kyrkostyrelsen. Även därefter har vid flera tillfällen motioner väckts på detta område.

Det som först aktualiserades var clearingsystemets omfattning. Till 2000 års kyrkomöte återkom två motioner om clearing av kostnader för dop. Beträffande vigsel fanns vid det tillfället bara en motion om rätt till avgiftsfri vigsel i någon av kontrahenternas konfirmationskyrka. Kyrkomötets beslut bereddes av ekonomi- och egendomsutskottet i dess betänkande EE 2000:4. Utskottet ansåg att det var för tidigt att ändra bestämmelserna i kyrkoordningen men menade samtidigt att starka skäl talade för en framtida ordning där dopgudstjänsten skulle ingå i ett clearingsystem mellan församlingarna. Läronämnden såg i sitt yttrande över motionerna (2000:3) en tydlig skillnad mellan å ena sidan Svenska kyrkan som öppen för alla dem som vill tillhöra den och bestämmelserna om avgifter för kyrkliga handlingar på annan ort än inom den egna territorialförsamlingen. ”De pastorala svårigheter som uppstår i sådana fall skadar kyrkans trovärdighet. Det uppfattas som stötande att kyrkoavgiften inte anses täcka sådana kostnader.” Utskottet tog också på eget initiativ upp clearing av kostnader för andra kyrkliga handlingar och föreslog att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att göra en grundlig genomlysning av frågor om avgifter och clearing mellan

församlingarna i samband med kyrkliga handlingar. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Till kyrkomötet 2001, innan kyrkostyrelsen hunnit fullgöra det föregående år givna uppdraget, kom dels en motion med förslag om clearing av kostnader för vigsel och en med förslaget att clearingen skulle gälla alla kyrkliga handlingar. I enlighet med ekonomi- och egendomsutskottets förslag i betänkandet EE 2001:8 avslög kyrkomötet de båda motionerna. Motivet var att ett utredningsarbete hade påbörjats.

Följande år förelåg en skrivelse från kyrkostyrelsen (KsSkr 2002:9) om avgifter och clearing vid vissa kyrkliga handlingar. Där föreslogs bestämmelser i kyrkoordningen om obligatorisk clearing av kostnader för dop och vigsel och om obligatorisk konfirmationsersättning. I de övergripande motiveringarna för sitt förslag knöt kyrkostyrelsen uttryckligen an till det yttrande som läronämnden hade avgivit vid kyrkomötet 2000. Kyrkostyrelsen angav att clearing av kostnader för kyrkliga handlingar har sin upprinnelse i att kyrkotillhörigheten avser Svenska kyrkan och inte enbart en specifik församling och att det fanns en förväntan att kyrkliga handlingar skulle ske kostnadsfritt för dem som tillhör kyrkan oavsett var de befinner sig.

Vid 2002 års kyrkomöte fanns förutom kyrkostyrelsens skrivelse tre motioner som avsåg clearingen. En av dessa avsåg clearing av kostnader av vigselgudstjänst, vilket redan var tillgodosett i skrivelsen. En annan motion ville att det skulle fixeras i kyrkoordningen en viss procentandel av basbelopp som skulle utgå som konfirmationsersättning. Den tredje motionen förespråkade införande av en konfirmationspeng som skulle följa konfirmanden även när konfirmation ordnades av ett stift eller någon annan organisation. I enlighet med ekonomi- och egendomsutskottets förslag i betänkandet EE 2002:2 biföll kyrkomötet i sak kyrkostyrelsens förslag och avslög de tre motionerna. I sina överväganden om konfirmandpeng menade utskottet att regleringen i kyrkoordningen bara skulle avse en typ av kostnadsutjämning mellan församlingar men framhöll samtidigt att det var angeläget att även de som deltog i konfirmation ordnad av ett stift eller någon annan organisation fick ett ekonomiskt stöd motsvarande konfirmationsersättningen. I de på detta sätt aktualiserade frågorna kring avgifter och kostnaderna för konfirmation låg ett frö ur vilket kommande diskussioner växte fram.

Med beslutet av 2002 års kyrkomöte hade en obligatorisk clearing införts avseende kostnader för de fyra kyrkliga handlingarna dop, konfirmation, vigsel och begravning. Det som hade efterfrågats på denna punkt vid kyrkoordningens tillkomst och tiden närmast därefter hade därmed tillgodosetts med råge. Konfirmationsersättningen hade nämligen inte i någon större utsträckning funnits med i föregående diskussioner men infördes genom kyrkomötets beslut. Som redan har framgått medförde dock inte beslutet 2002, trots att det tillgodosåg det som tidigare hade efterfrågats, att diskussionerna upphörde.

Fortsatta diskussioner – justeringar av delar i clearingsystemet

I första hand konfirmationsersättningen, men även vissa andra frågor, kom upp till fortsatta diskussioner åren efter beslutet om clearing av kostnaderna för alla kyrkliga handlingar. I betänkandet EE 2003:5 behandlade ekonomi- och egendomsutskottet två motioner. Den ena, motion 2003:91, syftade till att clearingsystemet skulle omfatta även vad som kallades ”stiftelsekyrkor”, alltså kyrkor som inte är församlingskyrkor. Utskottet pekade på att i den mån en församling väljer att nyttja en stiftelsekyrka för en kyrklig handling gäller clearingbestämmelserna. Utskottet var inte berett att föreslå några ändringar i kyrkoordningen med hänvisning till den korta tid de då gällande bestämmelserna hade varit i bruk. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets

förslag att avslå motionen. I den andra motionen, 2003:83, föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att se över frågan om ”konfirmandersättningen”. Det fanns en viss koppling till den förstnämnda motionen eftersom även motionen om konfirmationsersättning tog upp frågor som rörde andra kyrkor än församlingskyrkor. Inte minst var det fråga om att konfirmationsersättningen borde gälla vid lägerkonfirmation på stiftsgårdar där i många fall ungdomar med särskilda behov deltog. Vidare pekades på att församlingarna agerade olika i frågan om att ge ekonomiskt stöd till dem som deltog i lägerkonfirmation på stiftsgårdar. Utskottet menade att det var olyckligt att församlingarna hanterade konfirmationsfrågan på olika sätt. Även i detta fall pekade utskottet på att gällande bestämmelserna om konfirmationsersättning gällt mycket kort tid. Kyrkomötet följde emellertid inte utskottets beslutsförslag utan biföll motion 2003:83.

Det uppdrag som kyrkostyrelsen fick av 2003 års kyrkomöte att se över konfirmationsersättningen ledde fram till att ett förslag till ändringar i kyrkoordningen lades fram året därpå, KsSkr 2004:8. Det innebar i huvudsak att konfirmationsersättning skulle utgå även när ett stift ordnar konfirmation och när en församling eller ett stift ordnar konfirmation i samverkan med någon annan. Kyrkostyrelsens skrivelse jämte fyra motioner om konfirmationsersättning behandlades av kyrkorättsutskottet i dess betänkande 2004:2. I en motion, 2004:92, föreslogs att det inte skulle göras någon förändring beträffande konfirmationsersättningen och att kyrkostyrelsens förslag skulle avslås. Övriga tre motioner innehöll olika förslag till justering av bestämmelserna. Det gällde, motion 2004:8, regler för hur stor del av konfirmandundervisningen konfirmanden ska ha deltagit i för att clearing skall gälla och att clearing skall gälla även om konfirmanden väljer att inte konfirmeras, vilka clearingbelopp som skulle gälla vid lägerverksamhet vid konfirmation (motion 2004:68) samt en mer detaljerad reglering för när konfirmationsersättning skulle utgå (motion 2004:93). Kyrkomötet beslöt att ändra kyrkoordningen i enlighet med kyrkostyrelsens förslag och därtill bifölls motion 2004:8 medan övriga motioner avskog. Bifallet till motionen ifråga innebar att kyrkostyrelsen fick i uppdrag ”att utarbeta regler för hur stor del av konfirmandundervisningen konfirmanden skall ha deltagit i för att clearing skall gälla och att clearing skall gälla även om konfirmanden väljer att inte konfirmeras.” Kyrkorättsutskottet hade föreslagit avslag på motionen (Kr 2004:2). Såvitt framgår av diskussionerna vid 2004 års kyrkomöte var det i första hand möjligheten för ungdomar att kunna delta i konfirmandundervisningen utan att konfirmeras och utan att därför drabbas av avgifter som var det viktigaste motivet för att motionen bifölls.

Kyrkostyrelsen återkom till 2005 års kyrkomöte med ett förslag till ändringar i kyrkoordningen baserat på det uppdrag som styrelsen hade fått från kyrkomötet (KsSkr 2005:11). I de nya bestämmelserna, vilka kyrkomötet beslutade att anta, innehöll ett uttryckligt förbud mot att ta ut någon avgift av konfirmanden oavsett om den egna församlingen, en annan församling eller ett stift ordnade konfirmationen. Förbudet avsåg bara de kostnader som motsvarades av konfirmationsersättningen, alltså kostnader för undervisning och ett begränsat antal lägerdygn. Det tydliggjordes att för sådant som gick utöver detta kunde en avgift tas ut. Bestämmelserna om konfirmationsersättning och förbud mot avgifter från enskilda skulle gälla även vid avbruten konfirmation.

Utredning om ersättning för kyrkliga handlingar

Efter ett uppehåll år 2006 återkom clearingfrågorna till 2007 års kyrkomöte genom två motioner. I den ena (2007:26) föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att

utreda möjligheten att utvidga det obligatoriska clearingsystemet, så att det skulle bli möjligt att utan särskild kostnad anlita präst och musiker som inte var anställd i den församling där den kyrkliga handlingen ägde rum. En utgångspunkt i motionen var det i massmedia hade uppmärksammats att präster fick betalt av enskilda personer för kyrkliga handlingar. Det gällde primärt när en präst anlätades som inte var anställd i den församling där den kyrkliga handlingen ägde rum. Clearingsystemet var inte utformat så att kostnaden för prästen togs om hand inom ramen för detta i annat fall än när prästen var anställd där den kyrkliga handlingen ägde rum. Den andra motionen (2007:54) gällde konfirmationsersättning för utlandssvenskar. I motionen föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att lägga fram en nationell lösning vid konfirmandundervisning för utlandssvenskar. Motionärerna lyfte fram problem i fråga om vem som skulle stå för kostnaderna när någon som var bosatt i utlandet deltog i konfirmationsläger på sommaren i Sverige. Ekonomi- och egendomsutskottet föreslog i sitt betänkande med anledning av de båda motionerna (EE 2007:4) å ena sidan att de skulle avslås, men å andra sidan lade utskottet fram förslag som ändå får sägas ha tillgodosett motionärernas önskemål. Utskottet föreslog nämligen att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att dels tillsätta en utredning med syfte att skapa ett ändamålsenligt regelverk som minimerade de problem som belystes i motion 2007:26 och dels att snarast vidta nödvändiga åtgärder för att lösa de finansieringsproblem som belystes i motion 2007:54.

Med hänvisning till 2007 års kyrkomötes beslut tillsatte kyrkostyrelsen i oktober 2008 en utredning som skulle avse en genomgripande översyn av clearingsystemet i dess helhet, dess syfte och konstruktion. I detta skulle innefattas hur den gällande ordningen uppfattades av församlingar och medlemmar. Utredningen skulle förutsättningslöst se på clearingsystemet och vara fri att finna andra modeller.

Förslag med anledningen av uppdraget från 2007 års kyrkomöte att snarast vidta åtgärder för att lösa finansieringsproblem som hörde samma med utlandssvenskars konfirmation fanns i kyrkostyrelsens skrivelse till 2008 års kyrkomöte om ändringar i kyrkoordningen, KsSkr 2008:4. Där föreslogs en ny bestämmelse som innebar att i de fall en konfirmand tillhör Svenska kyrkan men saknar församlingstillhörighet i Sverige skulle den nationella nivån svara för konfirmationsersättningen. Kyrkomötet fattade beslut om en ändring i kyrkoordningen av denna innebörd.

Innan utredningen om översyn av clearingsystemet hade tillsatts väcktes fyra motioner gällande clearing och konfirmationsersättning vid 2008 års kyrkomöte. Två av dem gällde konfirmationsersättningen. I den ena av dessa (2008:31) föreslogs en översyn av clearingsystemet i syfte att det skulle uppmuntra till fler än fyra lägerdygn. I den andra (2008:66) föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att lägga fram förslag till ändring av kyrkoordningen så att konfirmationsersättning från hemförsamlingen skulle utgå även för de konfirmander som inte deltar i konfirmationsgudstjänsten. I motion 2008:34 föreslogs viss ändring av clearingsystemet vid begravningsgudstjänster. Den fjärde motionen (2008:62) innehöll ett helt nytt förslag, nämligen ett clearingsystem som skulle ge barn och ungdomar samma möjlighet till kvalitativ undervisning i orgelspel oberoende av i vilket pastorat de bodde. I enlighet med vad ekonomi- och egendomsutskottet föreslog i betänkandet EE 2008:3 avslög kyrkomötet de fyra motionerna men uppdrog samtidigt åt kyrkostyrelsen att i den planerade utredningen om clearingsystemet beakta vad utskottet hade anfört om konfirmationsersättningen och om clearing vid begravningsgudstjänster.

Vid kyrkomötet 2009, alldeles i slutskedet av utredningens arbete, väcktes en motion (2009:68) med förslaget att kyrkomötet skulle uppdra till kyrkostyrelsen att till 2010 års kyrkomöte föreslå regler för hur kostnaderna för dop och vigsel i

utlandsförsamling kunde regleras inom Svenska kyrkans clearingsystem. Motionen avslogs med hänvisning till det pågående utredningsarbetet.

Resultatet av det utredningsarbete som kyrkostyrelsen på kyrkomötets uppdrag låtit genomföra lades fram i betänkandet *Ersättning för kyrkliga handlingar* (Svenska kyrkans utredningar 2009:3).

I betänkandet presenterades fem olika modeller för clearing i framtiden. De spände över ett vitt fält av olika möjligheter:

1. Bibehållande av gällande system utan större förändringar, men med tillägget att det skulle bli möjligt att anlita och ekonomiskt ersätta en präst som inte tjänstgjorde i förrättningsförsamlingen.
2. En modell som visade hur en detaljreglering av clearingen kunde ske.
3. I en modell förenklades clearingen till att bli mycket schablonartad.
4. En modell innebar att clearingsystemet avskaffades helt,
5. Den sista modellen tog upp en annan infallsvinkel, nämligen att låta clearingen bli en komponent i utjämningsystemet.

Utredningen förordade den första modellen men föreslog samtidigt några ändringar. Det var alltså inte fråga om grundläggande förändringar av clearingsystemet utan detta var i princip oförändrat till sin uppbyggnad. En förändring som föreslogs var att clearingsystemet skulle ge möjlighet till ekonomisk ersättning till församling när prästen anlitas från annan församling än förrättningsförsamlingen. Därigenom kunde tre kyrkliga enheter bli involverade i clearingsituationen. Utredningen framhöll detta som en lösning som skulle bli enkel att tillämpa för att komma bort från privata ersättningar och ändå i möjligaste mån tillgodose medlemmarnas önskemål vad avser val av präst.

När utredningen talade om att ”komma bort från privata ersättningar” hörde det samman med de tidigare redovisade diskussionerna och ett förslag som utredningen lade fram och som inte direkt gällde clearingsystemet som sådant. Utredningen föreslog att präster endast skulle få rätt att ta emot ersättning från församlingar för kyrkliga handlingar. Man såg detta som ett radikalt förslag, som skulle ge en tydlig signal. ”Vigningstjänsten innebär inte att präst, med stöd av denna, kan ’sälja’ tjänster privat.” För alla kyrkliga handlingar där en präst fick ersättning för sin medverkan föreslogs att det skulle ske genom anställning eller förordnande i enskilt fall. I annat fall skulle en präst inte ha rätt att ta betalt för en kyrklig handling.

I ett par andra omdiskuterade frågor tog utredningen också ställning. Utredningen fann att utlandskyrkan inte kunde infogas i clearingsystemet. Man konstaterade att utlandssvenskar hade rätt till kyrkliga handlingar i Sverige och pekade på att det inte fanns någon bestämmelse om att det skulle ske utan avgift för vigsel och begravningsgudstjänst. Därmed menade man att den församling där dessa kyrkliga handlingar ägde rum hade rätt att ta ut en avgift. För ekumeniska sammanhang såsom Borgå-överenskommelsen framhöll man att denna inte har ekonomiska överväganden som någon grund i själva överenskommelsen. Därför skulle medlemmar i dessa kyrkor betala avgift för kyrkliga handlingar i Svenska kyrkan.

Vidare föreslog utredningen att konfirmationsersättningen till stiftet skulle tas bort eftersom den är av liten omfattning samt att det skulle tydliggöras i kyrkoordningen att konfirmationsersättningen från nationell nivå till de församlingar i Sverige där utlandssvenskar konfirmeras, är ett ekonomiskt bidrag och inte clearing.

Efter remissbehandling lade kyrkostyrelsen till 2010 års kyrkomöte fram förslag på grundval av utredningen i skrivelsen KsSkr 2010:5 *Ersättning för kyrkliga handlingar*. Förslagen i skrivelsen överensstämde i allt väsentligt med det som utredningen hade föreslagit. I sina inledande överväganden anslöt sig kyrkostyrelsens till utredningens förslag att det som kallades modell 1, alltså i princip den redan gällande

ordningen. Kyrkostyrelsen noterade ”att remissopinionen är i det närmaste odelat positiv till den föreslagna ordningen”. Motsvarade notering gjordes också i fråga om remissopinionen beträffande förslaget att det inte skulle vara tillåtet för en präst att ta emot arvode eller annan ekonomisk ersättning för en kyrklig handling från någon annan än en församling inom Svenska kyrkan. Samtidigt som kyrkostyrelsen förordade en generös tillämpning av de nya bestämmelserna konstaterade man att varken enskilda medlemmars eller en annan församlings önskemål vara tvingande i dessa situationer.

På tre punkter innehöll kyrkostyrelsens skrivelse i sak andra förslag till ändringar i kyrkoordningen än de utredningen hade gjort. Den första avsåg utlandssvenskars kostnader för kyrkliga handlingar. Kyrkostyrelsen föreslog till skillnad från utredningen att kyrkliga handlingar för utlandssvenskar som är medlemmar i Svenska kyrkan alltid ska tillhandahållas avgiftsfritt av församlingarna i Sverige.

Den tredje punkten gällde konfirmationsersättningen från nationell nivå när någon som inte tillhör en församling i Sverige konfirmeras. På denna punkt föreslog kyrkostyrelsen ingen förändring. Det innebar att utredningsförslaget att stiftet inte skulle få någon ersättning avvisades och att benämningen konfirmationsersättning behölls.

Sammantaget innebar detta att de ändringar som kyrkostyrelsen föreslog var följande:

- att det skulle bli möjligt att inom clearingsystemet betala ersättning för en präst som inte var anställd av vare sig de berörda medlemmarnas hemförsamling eller den församling där den kyrkliga handlingen äger rum och
- att en präst inte skulle få ta emot ersättning för kyrkliga handlingar från någon annan än en församling inom Svenska kyrkan.

Vidare klargjordes

- att utlandssvenskar som är medlemmar i Svenska kyrkan inte ska betala någon avgift för kyrkliga handlingar enligt Svenska kyrkans ordning i Sverige och
- att församlingar får ta ut avgift för kyrkliga handlingar utom dop av medlemmar i Borgågemenskapens kyrkor.

När kyrkomötet behandlade kyrkostyrelsens skrivelse förelåg en motion (2010:17) med förslaget att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att skapa en clearingöverenskommelse med Den danske folkekirke.

Ekonomi- och egendomsutskottet föreslog i sitt betänkande att kyrkomötet med ett par smärre rent formella justeringar skulle anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen och avslå motion 2010:17. Detta blev också kyrkomötets beslut.

Fortsatta diskussioner i kyrkomötet

Trots att kyrkomötet 2010 hade fattat beslut om clearingfrågorna på grundval av att en särskild utredning och en skrivelse från kyrkostyrelsen behandlades vid 2011 års kyrkomöte i ekonomi- och egendomsutskottets betänkande 2011:2 *Ersättning för kyrkliga handlingar* fler motioner än i något motsvarande betänkande vid något annat kyrkomöte. Det gällde följande sex motioner.

Motion 2011:12 med förslaget att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att för kyrkomötet redovisa effekterna av kyrkomötets föregående år fattade beslut och lägga fram förslag till ändringar i kyrkoordningen om så kunde anses vara nödvändigt.

Motion 2011:27 med förslag till vissa ändringar i kyrkoordningen innebärande att förbudet för präster att få ersättning för kyrkliga handlingar från andra än församlingar skulle upphävas och att förbud mot att ta avgift från medlemmar för vigsel och

begravningsgudstjänst skulle gälla för församlingar. Vidare föreslogs att istället för att kyrkostyrelsen fastställer ersättningsbelopp avseende kostnad av clearing vid begravningsgudstjänster skulle den församling som den avlidne hade tillhört ersätta församlingen som svarade för begravningen för dess kostnader.

Motion 2011:71 med förslaget att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att undersöka möjligheten att förbudet för präster att ta emot ersättning för kyrkliga handlingar av annan än en församling inom Svenska kyrkan utvidgas till att gälla alla anställda inom Svenska kyrkan.

Motion 2011:80 med förslag om att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag dels att se över clearingsystemet så att kyrkans medlemmar i praktiken kan välja präst anställd i annan församling vid kyrkliga handlingar, dels att utreda hur det ska skapas möjligheter för församling att erbjuda kyrkans medlemmar att välja också en präst som inte längre är anställd i församling vid kyrkliga handlingar.

Motion 2011:84 med förslaget att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att bereda möjligheter för medlem att ersätta kostnaderna vid kyrkliga handlingar vid önskemål om präst som ej tjänstgör i hemförsamlingen genom att clearingkostnaderna faktureras medlemmen av hem- eller handlingsförsamling som sedan ersätter prästen.

Motion 2011:89 med förslag dels om att kyrkomötet skulle uppmana arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som sluter avtal för anställda i Svenska kyrkan, att bearbeta frågan om präster anställda i Svenska kyrkan, inom ramen för sin tjänst, kan fullgöra ett visst antal arbetsdagar/år hos annan arbetsgivare i Svenska kyrkan än den ordinarie, dels om att uppdra till kyrkostyrelsen att till kyrkomötet framlägga förslag på förändringar i kyrkoordningen som gör det möjligt för den enskilde att till församling betala ersättning för kyrklig handling, när den kyrkliga handlingen leds av präst som inte är anställd i Svenska kyrkan.

Som framgår av motionernas förslag var det som främst väckte diskussioner beslutet föregående år att en präst inte får ta emot ekonomisk ersättning från andra än en församling vid utförande av en kyrklig handling och konsekvenserna av detta beslut.

I sitt betänkande (EE 2011:2) med anledning av motionerna angav ekonomi- och egendomsutskottet att utskottet ansåg att det beslut som 2010 års kyrkomöte fattade var välgrundat. Utskottet framhöll att det hade funnits en medvetenhet om risken för att bestämmelserna tillämpas på olika sätt och att såväl kyrkostyrelsen som utskottet hade framfört att ”församlingarna ska ha en generös tillämpning av bestämmelserna om förordnande”. Utskottet menade att det bör i princip föreligga synnerliga skäl för att inte tillmötesgå en medlems önskemål. Vidare konstaterade man med tillfredsställelse att kyrkostyrelsen redan har tagit initiativ till en utvärdering av tillämpningen av de nya bestämmelserna. Utskottet föreslog att samtliga sex motioner skulle avslås. Detta blev också kyrkomötets beslut. Därtill beslutade kyrkomötet att en utvärdering om ersättning för kyrkliga handlingar skulle ske skyndsamt av kyrkostyrelsen samt att kyrkostyrelsen skulle lämna förslag till ändring i kyrkoordningen om det är motiverat. En utvärdering av clearingsystemet borde också ske snarast.

Enkäter

I kyrkostyrelsens skrivelse (KsSkr 2012:2) med årsredovisningen för år 2011 redovisades i bilaga 2 att en utvärdering om ersättning för kyrkliga handlingar hade gjorts. Tre enkäter har gått ut; en till alla kyrkoherdar, en till 500 präster som inte var anställda i en församling och en till stiftens jurister.

En stor majoritet av kyrkoherdarna upplevde de nya bestämmelserna med möjlighet att välja präst för en kyrklig handling positivt men färre var positiva till att förordna präster för ändamålet. När det gällde de ej anställda prästerna uppgav ett litet antal att de varit med om att en församling hade nekat förordnande. Motiveringen hade oftast varit att församlingen hade egna präster som kunde tjänstgöra eller att församlingen på grund av dålig ekonomi inte har råd att förordna. Närmare 60 procent hade haft kyrkliga handlingar utan ersättning. Omkring 55 procent såg positivt på de nya bestämmelserna, cirka 25 procent ställde sig negativa och resterande 20 procent kände antingen inte till bestämmelserna eller hade inte någon synpunkt i frågan. Det fanns tydliga skillnader i hur man såg på kyrkliga handlingar och uppdraget att vara präst. Majoriteten betraktade vinningstjänsten som ett uppdrag som prästen inte äger själv. Många ville därför inte ta emot arvode för att utföra kyrkliga handlingar. Andra präster relaterade till uppdraget mer som till ett vanligt yrke, uttryckt som ”arbetaren är värd sin lön” och att beslutet att ersättning bara får tas emot från församlingar innebar ett ”yrkesförbud”. Många menade att man bör få ersättning för direkta kostnader, främst resekostnader.

Stiften hade inte upplevt några större problem med regleringen men något stift såg behov av kyrkoordningsändringar avseende reseersättningar.

Kyrkostyrelsen menade att enkätresultatet sammanfattningsvis inte gav stöd för att det behövde göras några mer genomgripande förändringar av den gällande regleringen. Utifrån inkomna enkätsvar hade kyrkostyrelsen beslutat att när reseersättning betalas av förrättningsförsamlingen till en präst som man har förordnat särskilt, har församlingen rätt att i sin tur debitera den enskilde för denna kostnad. Detta bedömdes inte kräva någon ändring i kyrkoordningen. Vidare konstaterade kyrkostyrelsen att en utvärdering av clearingsystemet i dess helhet återstod att göra. Detta räknande man skulle ske som en del i en kommande översyn av utjämnings-systemet.

Kyrkomötena 2012 och 2013

Vid 2012 års kyrkomöte behandlades också en motion (2012:32) om ersättning för kyrkliga handlingar. I den föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att till 2013 års kyrkomöte återkomma med ett heltäckande förslag i fråga om ersättning för kyrkliga handlingar. I betänkandet 2012:2 föreslog ekonomi- och egendomsutskottet att motionen skulle avslås. Utskottet menade att den enkätundersökning som hade gjorts inte gav stöd för några väsentliga förändringar av gällande regler samt att dessa hade verkat under relativt kort tid. Kyrkomötet avsåg motionen.

Det fattades beslut om vissa ändringar i bestämmelserna om clearing vid 2012 års kyrkomöte på grundval av förslag från den s.k. Strukturutredningen (KsSkr 2012:5, O 2012:2). Det var främst fråga om vissa omredigeringar. Bland annat gjordes den tidigare nämnda överflyttningen av bestämmelser om rätt och möjlighet att få del av kyrkliga handlingar från 42 kap. till kapitlet som behandlar respektive kyrkliga handling. Det gjordes också den ändringen att kyrkostyrelsens tidigare rätt att besluta om storleken på clearingbelopp och konfirmationsersättning ersattes med en mer allmänt formulerad bestämmelse om rätten att få besluta närmare bestämmelser om ersättningen för kyrkliga handlingar och om beloppens storlek. Erfarenheterna talade för att det utöver beloppens storlek behövdes vissa tillämpningsbestämmelser av mer detaljerat slag än som lämpligen hörde hemma i kyrkoordningen.

Till 2013 år kyrkomöte inkom en motion (2013:7) som tog upp en annan aspekt på clearingsystemet än vad som annars hade gällt. I motionen föreslogs att kyrko-

styrelsen skulle få i uppdrag att aktualisera och utveckla anvisningarna för clearing-systemets tillämpning till domkapitlen för deras vidare information i Svenska kyrkans församlingar. Ekonomi- och egendomsutskottet menade i betänkande 2013:1 att det fanns information på Svenska kyrkans intranät om tillämpningen av bestämmelserna om clearing vid kyrkliga handlingar. I enlighet med utskottets förslag beslutade kyrkomötet att avslå motionen.

Vid 2015 års kyrkomöte skedde i enlighet med vad kyrkostyrelsen föreslog i skrivelsen 2015:3 ett förtydligande i 42 kap. 7 § så att det av paragrafen skulle framgå att avgift inte får tas ut av en enskild som tillhör Svenska kyrkan till den del kostnaderna omfattas av konfirmationsersättningen. Den saken hade tidigare utan avsikt fallit bort vid en viss omredigering av bestämmelserna som beslutade 2012.

Utjämningsutredningen

Vid 2016 års kyrkomöte fanns clearingfrågorna med i kyrkostyrelsens skrivelse 2016:6. Skrivelsen hade som bakgrund utjämningsutredningens betänkande *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsssystem* (Svenska kyrkans utredningar 2015:1). Genom direktiven hade kyrkostyrelsen givit utredningen i uppdrag att ”överväga effektiviteten med nuvarande clearingsystem för kyrkliga handlingar och möjlig inkorporering i utjämningsystemet, samt i förekommande fall föreslå former för en sådan.” Uppdraget gav mot bakgrund av att kyrkostyrelsen hade konstaterat att det inomkyrkliga clearingsystemet hade utretts grundligt under senare år och bestämmelserna hade justerats. ”De nu gällande bestämmelserna har därefter utvärderats och kyrkostyrelsen har, efter att den fått ta del av utvärderingen, konstaterat att det inte går att komma längre i det befintliga ersättningsystemet. Till detta kommer kostnaden för en administration av mycket små belopp för att hålla igång clearingsystemet som många ändå verkar missnöjda med.”

Utjämningsutredningen föreslog i sitt betänkande dels att det inte skulle göras några ändringar i kyrkoordningens bestämmelser om ersättning av kostnader för kyrkliga handlingar, dels att det borde bli obligatoriskt att använda det gemensamma kollekt- och betalssystemet för hanteringen av ersättningen för kyrkliga handlingar. Frågorna om möjligheterna för enskilda att välja präst vid kyrkliga handlingar och om i vilken utsträckning församlingar och pastorat är alltför restriktiva i att förordna präster att utföra en viss kyrklig handling såg inte utredningen som en del av sitt uppdrag. Samtidigt angav man att det inte torde vara möjligt att utforma clearing-systemet så att det hanterar denna fråga.

I betänkandet redovisades att andelen clearinghändelser i procent av antalet kyrkliga handlingar hade legat relativt konstant under den närmaste femårsperioden. Det rörde sig om cirka 20 procent för konfirmation och begravningsgudstjänst, 25 procent för dop och 45 procent för vigsel. Med utgångspunkt från de närmare beräkningar som hade gjorts i betänkandet *Ersättning för kyrkliga handlingar* bedömdes att clearingsystemet omsatte någonstans i intervallet 90–150 miljoner kronor. Utredningen menade att det i första hand torde vara för mindre församlingar och pastorat med många kyrkliga handlingar som clearingerna hade någon större ekonomisk betydelse.

Utjämningsutredningen diskuterade olika möjligheter att förenkla clearingsystemet genom en mer schabloniserad hantering men fann att detta skulle kunna riskera att ifrågasätta systemets legitimitet. Det innebar också att man inte såg det som möjligt att inkludera clearingerna i det ekonomiska utjämningsystemet.

Efter remissbehandling behandlades utjämningsutredningens förslag i kyrkostyrelsens skrivelse 2016:6 till 2016 års kyrkomöte. Beträffande remissbehandlingen redovisade kyrkostyrelsen att det inte var mer än lite drygt 50 procent som hade besvarat

remissen, vilken hade formen av ett antal enkätfrågor med möjlighet till kommentarer. Därför gavs varje församling som inte besvarat frågeformuläret möjlighet att, genom en anonymiserad snabbenkät, tala om varför de uteblivit. Drygt 25 procent angav att man prioriterat annat som ansågs mer angeläget, knappt 25 procent att de inte kände till remissen, lika stor andel att de inte haft tid att besvara den, ungefär 18 procent att de avstod för att de ansåg att utredningen gjort ett bra arbete och knappt 15 procent att utredningen var för svår för att man skulle kunna ha synpunkter på den. I sammanhanget bör noteras att de frågor som var mest framträdande i diskussionerna kring utredningen avsåg fastighetsförvaltning, kyrkobyggnader och det ekonomiska utjämningsystemet.

I skrivelsen till kyrkomötet anslöt sig kyrkostyrelsen helt till de förslag som utredningen hade lämnat i frågan om ersättning för kyrkliga handlingar. Förslagen hade också ett mycket starkt stöd från remissinstanserna. Beträffande båda förslagen var det bara 4 procent som sade nej. 88 procent bejakade förslaget att det inte skulle göras någon ändring i kyrkoordningens bestämmelser om ersättning för kyrkliga handlingar och 85 procent ställde sig bakom att det borde bli obligatoriskt att använda det gemensamma kollekt- och betalsystemet, KOB, för hanteringen av ersättningen för kyrkliga handlingar. Beträffande den sistnämnda punkten var utredningen och kyrkostyrelsen överens om att kyrkostyrelsen kunde besluta vad som skulle gälla.

Ekonomi- och egendomsutskottet (EE 2016:1) föreslog att kyrkomötet skulle bifalla kyrkostyrelsens förslag och det blev också kyrkomötets beslut.

Vid 2016 års kyrkomöte förelåg också en motion (2016:58) med koppling till clearingfrågorna. I motionen föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att utreda möjligheten att kyrkomedlemmar ska kunna arvodera egen präst genom att betala till församlingen, som sedan betalar prästen. I sitt betänkande (EE 2016:5) med anledning av motionen menade ekonomi- och egendomsutskottet att det är en komplex fråga och att det finns ett flertal perspektiv och dimensioner som utskottet ville informera kyrkostyrelsen om.

Utskottet framhöll som en huvudprincip att kyrkliga handlingar ska vara kostnadsfria för tillhöriga. Man konstaterade att clearingsystemet ger en lösning på problematiken kring kostnader som uppstår i en annan enhet än där intäkten, kyrkoavgiften, erhålls. Vidare pekade utskottet på att många medlemmar har en svag relation till Svenska kyrkan och sin hemförsamling och att det därmed känns naturligt att vid en kyrklig handling vilja mötas av en präst som man känner till sedan tidigare och har positiva erfarenheter av. Det har i samhället blivit vanligt att det finns ett fritt, eller lågt prissatt, grundutbud men där man kan välja tilläggstjänster och betala extra för detta. När församlingen säger nej till att anställa den önskade prästen upplevs församlingen, och därmed Svenska kyrkan, som stelbent. Utskottet betonade vikten av att i församlingen arbeta med strategier för att stärka den lokala församlingens samhörighet med sina medlemmar och göra det naturligt för dem att vända sig till den egna församlingen. Man menade att församlingarnas vilja att anställa extra präster för kyrkliga handlingar inte alltid verkade vara så generös som förutsattes i samband med införandet av regelverket att en präst inte får ta emot ersättning för kyrklig handling annat än av en församling inom Svenska kyrkan. Utskottet hade förståelse för att man där man hade många präster inte ser behovet av att anställa någon extra och därmed få dubbla kostnader. Utskottet såg som en risk att ett nekande medför en bruten relation med Svenska kyrkan. Man menade att det inte kan uppfattas som oskäligt att den som ställer upp frivilligt bör kunna få ersättning för eventuella resekostnader. Vidare noterade utskottet att en enskild medlem kan betala för extratjänster i form av musikinslag i samband med kyrkliga handlingar. Utskottet ansåg att det är viktigt –

bland annat utifrån trovärdighetsperspektivet – att behålla principen att präst endast ska kunna erhålla ersättning genom församling.

I stället för utskottets förslag att motionen skulle avslås och att kyrkomötet skulle informera kyrkostyrelsen om utskottets ställningstagande beslutade kyrkomötet att bifalla ett under överläggningarna väckt förslag. Det innebar att kyrkomötet med anledning av motion 2016:58 gav kyrkostyrelsen i uppdrag att göra en breddad utvärdering av nuvarande regelverk kring arvode för och clearing av kyrkliga handlingar.

I en motion (2017:89) till 2017 års kyrkomöte om ersättning till präst vid tjänstgöring i annan församling föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att se över problematikens omfattning och utreda möjligheterna för en nationell fond eller utvecklat clearingsystem för att ekonomi och administration inte ska vara ett hinder för val av präst. Mot bakgrund av det beslut som hade fattats av 2016 års kyrkomöte föreslog ekonomi- och egendomsutskottet (EE 2017:6) att motionen skulle avslås. Detta blev också kyrkomötets beslut.

Utdrag ur kyrkostyrelsens protokoll

Utdrag ur protokoll fört vid kyrkostyrelsens sammanträde den 8 juni 2021.

Närvarande: Antje Jackelén, ordförande, ledamöterna Wanja Lundby-Wedin, Daniel Tisell, Jesper Eneroth, Nils Gårder, Mats Hagelin, Agneta Hyllstam, Lars Johnsson, Berth Löndahl, Marie Rydén Davoust, Elisabeth Rydström, Britt Sandström Erik Sjöstrand och Margareta Winberg samt tjänstgörande ersättaren Daniel Engström.

Föredragande: expeditionschef Patrik Lidin.

Kyrkostyrelsen beslutade i enlighet med arbetsutskottets förslag

att till kyrkomötet lämna skrivelsen 2021:3 Redogörelse för behandlingen av kyrkomötesärenden.