
Kyrkomötet
Organisationsutskottets betänkande 2017:6

Reglering av nomineringsgrupper

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas tre motioner som föreslår olika former av reglering av nomineringsgrupperna. Utskottet konstaterar att det inte är lämpligt att reglera nomineringsgrupperna och deras arbete på de sätt som föreslås i motionerna. Mot denna bakgrund föreslår utskottet därför att motionerna avslås.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:109.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:143.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:144.

Motionernas förslag

Motion 2017:109 av Berit Bornecrantz Dias m.fl., Förbud mot rasistiska nomineringsgrupper

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda hur ett förbud i kyrkoordningen mot rasistiska, alternativt högerextrema, grupper bildande av nomineringsgrupp till kyrkovalet skulle kunna se ut.

Motion 2017:143 av Axel W Karlsson, Nomineringsgruppernas styrning

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att sådana regler för nomineringsgruppernas styrande organ införs, att det garanteras att enbart kyrkomedlemmar deltar i beslut som rör Svenska kyrkans liv och arbete och inte personer som ej tillhör Svenska kyrkan.

Motion 2017:144 av Axel W Karlsson, Kyrkorättslig prövning av uteslutning ur nomineringsgrupper

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att införa regler som gör det möjligt för vald ledamot i kyrkomötet eller andra kyrkliga beslutande organ, som uteslutits ur sin nomineringsgrupp, att få uteslutningen prövad av rättslig instans i Svenska kyrkan.

Bakgrund

Om förbud mot rasistiska organisationer

Enligt artikel 4(b) i Förenta nationernas (FN) konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (Rasdiskrimineringskonventionen) har Sverige en folkrättslig skyldighet att förbjuda rasistiska organisationer samt att kriminalisera medlemskapet

i dessa organisationer. Sverige ratificerade konventionen år 1971. Frågan om införande av ett förbud mot rasistiska organisationer i Sverige har varit föremål för en rad utredningar. Sverige har kritiserats av bl.a. FN:s rasdiskrimineringskommitté för att inte fullt ut leva upp till konventionens artikel 4(b). Lagstiftaren har ansett att svensk lagstiftning lever upp till konventionens krav, bl.a. genom införandet av brottsbalkens (1962:700) bestämmelser om hets mot folkgrupp (se 16 kap. 8 §). Dåvarande statsrådet Erik Ullenhag anförde som svar på en skriftlig fråga i riksdagen att det "(v)ad gäller den specifika rekommendationen om ett förbud mot rasistiska organisationer har, såsom framförts till kommittén, regeringen och riksdagen vid flera tillfällen uttryckt uppfattningen att svensk lagstiftning på ett effektivt sätt förbjuder varje form av uttryck för rasism och att lagstiftningen därför i praktiken omöjliggör för sammanslutningar som främjar rasdiskriminering att arbeta och för medlemmar i sådana sammanslutningar att ta del i spridningen av rasistisk propaganda." (se svar på fråga 2013/14:354)

Om nomineringsgrupper

En definition av vad en nomineringsgrupp är saknas i förarbetena till kyrkoordningen. Nomineringsgrupper förekommer endast i förhållande till de direkta val som genomförs enligt 38 kap. i kyrkoordningen. Det förutsätts där att en nomineringsgrupp har registrerat en gruppbeteckning och anmält ett antal kandidater för att kunna delta i valet. I delbetänkandet *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv* (SKU 1998:4) användes termen "parti" i stället för "nomineringsgrupp". Utredningen anförde att när den använde termen "parti" så definierades detta i enlighet med dåvarande 3 kap. 7 § i regeringsformen, där det stadgades att "med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning". Enligt utredningen är det väljarnas egen sak att själva organisera sig i grupper, som i dessa sammanhang benämndes partier. Utredningen poängterade att termen parti inte enbart avsåg politiska partier. (se sidan 164 i ovan nämnda utredning). I huvudbetänkandet *Förslag till kyrkoordning* (SKU 1998:1) hade termen "parti" ersatts av "nomineringsgrupp" utan någon närmare beskrivning varför. Inte heller Svenska kyrkans centralstyrelse berörde frågan i den efterkommande skrivelsen (CsSkr 1998:3).

Om partier

I regeringsformen fanns tidigare en definition av termen parti i 3 kap. 1 § tredje stycket. Enligt det nu borttagna tredje stycket var ett parti varje sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild beteckning. Det fanns således inga krav på särskild storlek eller form för att ett parti skulle anses föreligga och det krävdes inte heller att partiet hade något politiskt program, stadgar eller styrelse. Ett parti enligt regeringsformens tidigare definition behövde inte uppfylla kriterierna för en juridisk person.

I den nu gällande 3 kap. 1 § i regeringsformen finns således ingen definition av termen parti. När definitionen föreslogs tas bort anförde regeringen att ändringen inte innebar någon ändring i sak i fråga om möjligheterna för en sammanslutning eller väljargrupp att ställa upp i val utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda. Samtidigt föreslogs även en inskränkning av den tidigare gällande fria nomineringsrätten, som innebär att det enbart är de partier som anmält sitt deltagande i valet i enlighet med vallagen (2005:837) som får delta i mandatfördelningen (se nya 3 kap. 7 § regeringsformen). (se prop. 2013/14:70 sidan 18 f.) Bestämmelserna i 3 kap. 1 och 7 §§ enligt deras nya lydelse tillämpas för första gången vid ordinarie val till riksdagen 2018.

I ovan nämnda proposition anförde regeringen att det faktum att termen parti inte är närmare definierat i lag är ett uttryck för att det i vårt land sedan lång tid har ansetts vara en viktig princip att partiernas verksamhet ska regleras med försiktighet med hänsyn till vikten av en fri åsiktsbildning. Det finns därför exempelvis inte några särskilda regler för just partiernas verksamhet. Några rättsliga begränsningar avseende partiernas ideologier finns inte heller. Avsaknaden av restriktioner vad gäller parti-bildning ska således ses i ljuset av regeringsformens starka skydd för föreningsfriheten, som tillförsäkrar var och en frihet gentemot det allmänna att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften. Föreningsfriheten anses grundläggande för den politiska verksamheten eftersom politiska partier är att anse som föreningar. Regeringen betonade dock att allmänna lagar och andra bindande föreskrifter naturligtvis gäller fullt ut för partier och deras företrädare liksom för andra organisationer och deras företrädare. (se prop. 2013/14:70 sidan 19)

Vallagen (2005:837) innehåller bestämmelser som förutsätter att partierna existerar som organisationer även mellan valen. I kommunallagen (1991:900) definieras inte termen parti, men enligt förarbetena ska termen bedömas med utgångspunkt från den definition som fanns i 16 § i 1866 års riksdagsordning och som fram till nyligen fanns i 3 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen. Inte heller i förslaget till ny kommunallag föreslås införandet av en definition av termen parti i kommunallagen. (se prop. 2016/17:171)

För att ett parti ska kunna uppbära stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier måste det vara en juridisk person. Så är fallet om den politiska sammanslutningen eller väljargruppen har antagit stadgar av inte alltför ofullständig beskaffenhet och om den valt styrelse. Samma krav kommer att gälla för partistöd enligt nya kommunallagen (se nya 4 kap. 29 §, som träder i kraft den 1 januari 2018).

Enligt lagen (2014:105) om insyn i finansiering av politiska partier ska ett parti redovisa till Kammarkollegiet hur det har finansierat sin politiska verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit verksamheten till godo och varifrån medlen kommer (intäktsredovisning). Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer. Lagen gäller för partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet, har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet, eller annars får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier.

Om ideella föreningar

Både nomineringsgrupper och partier är vanligen organiserade i form av ideella föreningar. Det finns inte någon lag som reglerar ideella föreningars uppkomst, verksamhet och upphörande. Ett grundläggande karaktärsdrag för en ideell förening är dock att den ska ha medlemmar.

En ideell förening blir en juridisk person redan när den bildas av medlemmarna. Till skillnad från vad som gäller för t.ex. ekonomiska föreningar finns det inte något krav på registrering av en ideell förening. För att en ideell förening ska bildas i juridisk mening krävs att ett antal individer eller juridiska personer kommer överens om att samverka för en gemensam målsättning. Denna överenskommelse måste ha formaliserats i stadgar. Stadgarna är den ideella föreningens viktigaste regelverk. Stadgarna är normalt skriftliga och ska innehålla föreningens namn och ändamål samt bestämmelser om hur beslut i föreningens angelägenheter ska fattas. Vidare får det anses vara ett krav för en ideell förening att den har någon form av styrelse eller annat ledningsorgan som kan företräda föreningen. När dessa förutsättningar är uppfyllda blir

föreningen en juridisk person och får rättskapacitet, dvs. kan ingå avtal, äga egendom, ansöka om bidrag osv. (se mer om detta i prop. 2013/14:70 sidan 19 f.)

Om inomkyrklig överprövning av beslut

Enligt 13 § i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan ska beslut som innebär att någon inte får ta del av Svenska kyrkans handlingar överprövas på det sätt som Svenska kyrkan bestämmer. I den utsträckning som Svenska kyrkan bestämmer får också andra beslut överprövas. För att inom Svenska kyrkan ytterst pröva sådana frågor ska ett särskilt organ inrättas och ordförande i organet ska vara eller ha varit ordinarie domare. Svenska kyrkans överklagandenämnd är det särskilda organ som har inrättats för att ytterst överpröva beslut inom Svenska kyrkan (se bl.a. 10 kap. 10 § i kyrkoordningen).

Enligt 57 kap. 8 § får beslut av en församling, ett pastorat, ett stift (dock ej domkapitlet) eller en tillsättningsnämnd beslutsprövas. Det är domkapitlet, som första instans, som avgör frågor om sådan beslutsprövning när beslut har fattats av en församling eller ett pastorat. Svenska kyrkans överklagandenämnd avgör frågor om beslutsprövning när beslut har fattats av ett stift eller en tillsättningsnämnd (se 57 kap. 9 §). Beslutsprövningen är inte en prövning i sak. Ett prövat beslut ska upphävas om det inte har tillkommit i rätt ordning, om det hänför sig till något som inte är en angelägenhet för församlingen, pastoratet eller stiftet, om det har fattats av ett organ som har överskridit sina befogenheter eller om det strider mot kyrkoordningen, någon annan kyrklig bestämmelse eller någon rättsregel som Svenska kyrkan har att följa (se 57 kap. 10 §).

Beslutsprövning gäller inte i de fall det i lag eller annan författning eller i kyrkoordningen finns särskilda föreskrifter om överklagande. Detsamma gäller beslut av rent förberedande eller rent verkställande art, beslut som har fattats av ett församlingsmöte eller annat öppet nomineringsmöte och beslut som har fattats av domkapitlet. Vad gäller överklaganden så kan ett beslut överklagas enligt 58 kap. endast om det av en bestämmelse i kyrkoordningen eller i kollektivavtal mellan arbetsgivare och anställda inom Svenska kyrkan framgår att beslutet får överklagas. Exempel på sådana bestämmelser är 23 kap. 1 a § (rätt till vigsel), 31 kap. 18 § (beslut i behörighetsfrågor för präster), 34 kap. 17 § (beslut om villkor för anställning) och 53 kap. 12 § (utlämnande av handling). Till skillnad från beslutsprövningen sker en prövning i sak.

Enligt 58 kap. 18 § finns också en möjlighet att få ett ärende prövat på nytt om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl för det.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:109.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:143.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:144.

I likhet med De Ungas Kyrkomöte så tar utskottet avstånd från rasism och extremism, men ställer sig kritiskt till att förbjuda vissa människor och nomineringsgrupper på det sätt som föreslås i motion 2017:109 och på så vis inskränka demokratin. Vidare anser utskottet att det inte heller är lämpligt att reglera nomineringsgrupperna och deras arbete på de sätt som föreslås i motionerna 2017:143 och 2017:144. Mot denna bakgrund föreslår utskottet därför att motionerna avslås.

Uppsala den 4 oktober 2017

O 2017:6

På Organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Anna Sundelius, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Claes Block, Aina Andersson, Anton Härder, Cecilia Clausen, Per Lindberg, Gustaf Bengtsson, Maj-Lis Aasa, Olle Reichenberg, Kåge Johansson, Tomas Jansson, Birgit Kullingsjö, Bella Aune, Irene Oskarsson och Bo Hanson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Roberth Krantz, Britt Sandström, Irma Carlsson, Sven Gunnar Persson, Stefan Aro, Britt Kilsäter, Märta Brita Forsberg Svensson, Karin Forsell, Elsa Christersson och Markus Holmberg.

Biskoparna Sven-Bernhard Fast och Johan Dalman har deltagit i utskottets överläggningar.