
Kyrkomötet
Organisationsutskottets betänkande 2017:4

Demokratifrågor

Sammanfattning

I betänkandet behandlas fem motioner som alla berör frågor om direkta eller indirekta kyrkliga val eller valsystemets utformning. Utskottet menar att motionerna bör avslås men föreslår samtidigt kyrkomötet att, med anledning av motionerna, uppdra åt kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta kyrkliga val ur demokrati-, kyrkosyns-, och digitaliseringsperspektiv.

Till betänkandet finns en reservation och fyra särskilda meningar.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:16.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:39.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:82.
4. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:88.
5. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:101, punkt 1.
6. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:101, punkt 2.
7. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motionerna 2017:16, 2017:39, 2017:82, 2017:88 och 2017:101 uppdra åt kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta kyrkliga val ur demokrati-, kyrkosyns-, och digitaliseringsperspektiv.

Motionernas förslag

Motion 2017:16 av Berth Löndahl och Leif Nordlander, Utredning av indirekta val

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning för att pröva möjligheten av indirekta val på stifts- och nationell nivå.

Motion 2017:39 av Dan Sarkar, Svenska kyrkans demokrati

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda hur Svenska kyrkans demokratiska organisation kan utformas istället för nuvarande system.

Motion 2017:82 av Hans-Olof Andrén m.fl., Utred indirekta val

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av en återgång till indirekta val av kyrkomöte och stiftsfullmäktige.

Motion 2017:88 av Nils Gårder, Utred Svenska kyrkans val

Kyrkomötet beslutar 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 kostnadssänkning och ett alternativ med indirekt val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet.

Motion 2017:101 av Sven-E Kragh m.fl., Indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning för att pröva möjligheten av indirekta val på stifts- och nationell nivå.

Bakgrund

Valsystemet i Svenska kyrkan

Före 2000

Valen till kyrkofullmäktige och direktvalda kyrkoråd reglerades inte i kyrkolagen såsom valen till stiftsfullmäktige och kyrkomötet utan i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval, m.m. Valen var direkta och hölls samtidigt i hela landet. Varje församling utgjorde normalt en valkrets. Varje församling bildade också ett valdistrikt. I lagen fanns vidare regler om bland annat valnämnder, röstlängder, valsedlar, röstningen i vallokal och på postkontor och sammanräkning av rösterna.

Före relationsförändringen 2000 utsågs stiftsfullmäktige och kyrkomötet i indirekta val genom elektorerna.

För stiftsfullmäktige gällde i korthet att antalet ledamöter fastställdes av stiftsfullmäktige till ett udda antal och till minst 51. För ledamöterna skulle väljas lika många ersättare. Normalt utgjorde kontrakten valkretsar. I varje valkrets skulle väljas en ledamot och därutöver så många ledamöter som belöpte på valkretsen vid en proportionell fördelning utifrån antalet röstberättigade. Elektorerna valdes av kyrkofullmäktige för varje församling eller av det direktvalda kyrkorådet. I församlingar med högst 500 röstberättigade skulle utses en elektor, i församlingar med 501–2 000 röstberättigade två elektorerna. För varje påbörjat tvåtusental röstberättigade härutöver skulle utses ytterligare en elektor.

För kyrkomötet gällde att det skulle bestå av 251 ledamöter samt ersättare för dessa. Vid valen till kyrkomötet utgjorde stiftens valkretsar. Dock utgjorde vart och ett av Lunds, Härnösands och Luleå stift två valkretsar. Mandatfördelningen gjordes enligt en proportionell fördelning utifrån antalet röstberättigade kyrkotillhöriga i varje valkrets. I varje valkrets skulle dock minst två ledamöter utses. Elektorerna valdes för varje pastorat, i enförsamlingspastorat av kyrkofullmäktige eller av kyrkorådet om fullmäktige inte fanns, i flerförsamlingspastorat av församlingsdelegerade eller kyrkofullmäktige i pastoratet. I pastorat med högst 2 000 röstberättigade skulle utses en elektor, i församlingar med 2 001–4 000 röstberättigade två elektorerna. För varje påbörjat fyratusental röstberättigade härutöver skulle utses ytterligare en elektor.

Efter 2000

Med kyrkoordningens tillkomst infördes direkta val också till såväl stiftsfullmäktige som kyrkomötet.

Bestämmelserna om direkta val i kyrkoordningens kapitel 38 har som förlaga den tidigare vallag (1997:157) som riksdagen beslutade samtidigt som utredningsarbetet om kyrkoordningen pågick.

Även om det finns vissa skillnader, t.ex. gällande rösträttsålder, är likheten mellan de allmänna valen och kyrkovalet mycket stor.

När kyrkomötet fattade beslut om kyrkoordningens valbestämmelser gjordes på ett antal punkter förändringar som innebar en större anslutning till vallagen än enligt Centralstyrelsens förslag i sin kyrkoordningsskrivelse. De grundläggande motiven för att i större utsträckning lägga vallagen till grund för kyrkoordningens bestämmelser var att kyrkomötet ansåg att det borde ske en anpassning till förhållanden som väljarna var förtrogna med genom deltagande i allmänna val, att minska behovet av mera kostsamma informationsinsatser och att underlätta rådgivningsverksamheten om valet.

Direkta eller indirekta val

Inledning

Valsystemets utformning och inte minst frågan om antalet direkta val hörde till det mest omdiskuterade under hela arbetet med kyrkoordningen. I yttrandet över regeringens principförslag till ändrade kyrka-statrelationer behandlade Andra kyrkolagsutskottet i sitt av 1995 års kyrkomöte antagna betänkande vissa frågor om de framtida kyrkliga valen. Utskottet menade att det borde framgå av lagen om Svenska kyrkan att de kyrkliga valen skulle vara demokratiska och att ordningen med proportionella val skulle garanteras. I lagen om Svenska kyrkan finns dock inga föreskrifter om de kyrkliga valen. Regeringen angav i prop. 1997/98:116 Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund att det borde vara en uppgift för Svenska kyrkan själv att närmare utforma valregler m.m. som uppfyller nödvändiga kriterier för att vidmakthålla och förstärka den demokratiska organisationen.

Inför relationsförändringen

Val till stiftsfullmäktige

Ett av huvudmotiven bakom att det i utredningsarbetet inför kyrkoordningens tillkomst föreslogs direkta val till stiftsfullmäktige var att stiftet inte längre skulle vara en samfällighet. Man menade därför att den för den representativa demokratin grundläggande principen om direkta val till beslutande organ skulle gälla. Vidare menade man att direktval kunde ge högre legitimitet åt de som valdes. Kyrkostyrelsen föreslog också direkta val till stiftsfullmäktige i sin kyrkoordningsskrivelse.

Vid kyrkomötets behandling fanns ett antal motioner som argumenterade för indirekta val till stiftsfullmäktige. I dessa pekades bland annat på att stiftets uppgifter inte var relaterade till enskilda medlemmar utan till församlingarna. Kyrkomötet beslöt dock enligt kyrkostyrelsens förslag att valen skulle vara direkta.

Val till kyrkomötet

Valutredningen inför relationsförändringen föreslog att kyrkomötet skulle väljas genom indirekta val med ledamöterna i stiftsfullmäktige som valkorporation. Utredningen gjorde en genomgång av de diskussioner som hade förevarit och noterade att den allmänna tendensen varit att ett system med direkta val borde införas. Huvudskälen för direkta val, anförde man, grundade sig på allmänna demokratiska principer samt att direktval kunde ge en högre grad av legitimitet åt kyrkomötet. I betänkandet konstaterades vidare att skilda uppfattningar av kyrkorättslig natur hade förts fram i

fråga om sambandet mellan de olika nivåernas uppgifter och relationerna dem emellan samt därav följande olika synsätt i frågan om direkta eller indirekta val.

Utredningen angav att den funnit att flertalet av de problem med direkta val som påtalats i tidigare utredningar skulle komma att kvarstå. Detta gällde ”inte minst svårigheterna att genom nominerings- och informationsinsatser ge sådan kännedom om kyrkopolitiska frågor och om aktuella kandidater som medför – i tillräcklig utsträckning – engagemang hos väljare och ett valdeltagande som får till följd ett representativt valresultat”.

I kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte föreslog emellertid Svenska kyrkans centralstyrelse att kyrkomötets ledamöter skulle utses genom ett direktval. Vid behandlingen i kyrkomötet angav Andra kyrkolagsutskottet i sitt betänkande att följande skrivning från Första kyrkolagsutskottet innehöll de avgöranden motiven för direkta val på alla nivåer.

Utskottet kan inte undgå att i frågan om direkta eller indirekta val framförallt fästa vikt vid att kyrkans beslutande församlingar på alla nivåer skall åtnjuta full politisk legitimitet. Detta argument måste enligt utskottets mening tillmätas avgörande betydelse särskilt i fråga om Kyrkomötet. Kyrkomötet har genom det reformarbete som inleddes redan under 1979 års kyrkomöte utvecklats i riktning mot en form av riksdag för den Svenska kyrkan, och det torde allmänt uppfattas på detta sätt. Enligt lagen om Svenska kyrkan är Kyrkomötet Svenska kyrkans högsta beslutande organ. I denna egenskap bör dess betydelse som framtida sammanhållande faktor inte underskattas. Det kan enligt utskottets mening 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. Utskottet finner alltså från demokratisk synpunkt i likhet med Centralstyrelsen att valen till Kyrkomötet bör vara direkta.

I den reservation som i stället förespråkade indirekt val till kyrkomötet och stiftsfullmäktige framfördes bland annat att besluten i kyrkomötet var till övervägande del relaterade till stift och församlingar samt att kyrkomötet, till skillnad från riksdagen, inte hade någon egen utdebiteringsrätt gentemot de kyrkotillhöriga. Däremot hade kyrkomötet att bestämma över den ekonomiska utjämningen mellan församlingarna och besluta om hur mycket av kyrkoavgiften i församlingarna som skulle tas i anspråk för den nationella nivåns behov. Detta samspel mellan de olika nivåerna måste, menade man, återspeglas i hur de olika beslutande organen i stiftet och på nationell nivå utses. Vidare anförde man;

Förtroendet för de beslut som fattas i stiftsfullmäktige och kyrkomöte och dessa besluts legitimitet beror av hur besluten tas emot i församlingarna. Detta blir än viktigare efter relationsförändringen mellan Svenska kyrkan och staten, då efterlevnaden av fattade beslut måste bygga på lojalitet och förlitan på att besluten har fattats med utgångspunkt i kyrkans enhet och med kunskap och förståelse för hela kyrkans – inte minst församlingarnas – livsvillkor. Därför behöver de förtroendevalda i stiftsfullmäktige och kyrkomöte ha sin förankring i församlingslivet.

Man påtalade också problemen med hur en valrörelse till stiftsfullmäktige och kyrkomöte skulle kunna organiseras och genomföras;

Vid de valrörelser som gäller kommun, landsting och riksdag erbjuder de olika partierna program och kandidater för de olika nivåerna. Detta är

relaterat till de skilda uppgifter som dessa beslutsorgan har att hantera. Frågan är hur ett sådant synsätt skall kunna anläggas på beslutsorgan med det speciella inbördes samband som församlingar, stift och kyrkomöte har till varandra. Finns det här inte en risk att kyrkan får ”stifts- och rikspartier” med inriktning på någon speciell fråga, som inte är relaterad till kyrkan i sin helhet?

Efter en omfattande plenardiskussion fattade kyrkomötet beslut om direkta val även till kyrkomötet.

Efter 2000

Kyrkostyrelsen redovisade i skrivelsen KsSkr 2002:8 erfarenheter av olika slag från det första kyrkoval som genomförts av Svenska kyrkan i egen regi år 2001. I skrivelsen angavs att det skulle ske en fortsatt och fördjupad analys av hur regelverket för Svenska kyrkans val bör vara utformat. Kyrkomötet bejakade att det behövde ske en bearbetning av valfrågorna i linje med vad kyrkostyrelsen anfört. 2002 års kyrkomöte gav också kyrkostyrelsen i uppdrag att tillsätta en utredning som förutsättningslöst skulle utreda frågan om biskoparnas ställning i kyrkomötet.

Frågorna kring de direkta valen och biskoparnas ställning i kyrkomötet, tillsammans med ytterligare ett antal frågor, sammanfördes av kyrkostyrelsen i direktiven för en utredning om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan (Demokratiutredningen). Detta utredningsarbete resulterade bland annat i betänkandet *Välja med förtroende* (SKU 2006:2).

I betänkandet konstaterades (sidan 125) att man i argumentationen för och mot direkta och indirekta val kunde se två huvudlinjer. Den argumentationslinje som förespråkade direkta val utgick, enligt utredningen, 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, som förespråkade indirekta val, utgick från vilka uppgifter, vilken ställning och inte minst vilka relationer de olika nivåerna har. Denna argumentationslinje kunde, enligt utredningen, sägas framhålla församlingen som en grund för övriga (organisatoriska) nivåer. De långvariga, återkommande och omfattande diskussioner som förevarit i frågan visade, enligt utredningen, att båda typerna av argument hade skäl för sig.

Utredningen föreslog att valen till stiftsfullmäktige och kyrkomötet även fortsättningsvis skulle vara direkta.

När det gällde valen till stiftsfullmäktige ansåg utredningen att dessa skulle vara direkta för att markera stiftets karaktär och självständighet samt för att värna kyrkomedlemmarnas demokratiska inflytande.

Vad avsåg valet till kyrkomötet ansåg utredningen att det skulle vara direkt då man såg det som angeläget att behålla de enskilda kyrkomedlemmarnas delaktighet och demokratiska inflytande på kyrkomötets sammansättning. Kyrkostyrelsen valde att inte lägga fram någon skrivelse till kyrkomötet baserat på betänkandet *Välja med förtroende*.

I ett betänkande från kyrkomötet 2007 (O 2007:5) behandlade utskottet motion 2007:89 om indirekta val till kyrkomötet. Med hänvisning till den utredning med syfte att förenkla och förtydliga kyrkans struktur på lokal nivå som man samma år föreslagit kyrkomötet att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att tillsätta, föreslog utskottet att motionen skulle avslås. Kyrkomötet följde utskottets förslag.

Till kyrkomötet 2010 återkom genom motion 2010:66 frågan om indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet. Även denna gång föreslog Organisationsutskottet avslag på motionen med hänvisning till den då pågående Strukturutredningen. Kyrkomötet följde utskottets förslag.

2012 fattade kyrkomötet beslut om att två av kyrkomötets ledamöter samt tre ersättare för dessa fr.o.m. mandatperioden 2014–2017 skulle väljas indirekt av utlandsförsamlingarnas kyrkoråd så att utlandsförsamlingarna garanteras representation i kyrkomötet.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:16.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:39.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:82.
4. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:88.
5. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:101, punkt 1.
6. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:101, punkt 2.
7. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motionerna uppdra åt kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta kyrkliga val ur demokrati-, kyrkosyns-, och digitaliseringsperspektiv.

Som framgår av bakgrundstexten har frågan om i vilken utsträckning olika beslutande organ ska väljas genom direkta eller indirekta val under lång tid varit mycket omdiskuterad i kyrkan.

Bland det som tilldragit – och tilldrar – sig uppmärksamhet hör bland annat frågor som berör demokratiaspekterna av valsystemet. Frågor om huruvida ett eller annat valsystem kan sägas vara mer demokratiskt legitimt än det andra och vilken betydelse detta i så fall ska tillmätas hör till det som har varit flitigt omdebatterat. En närliggande fråga är vilket valsystem som har bäst förutsättningar att skapa utrymme för ungas delaktighet i stiftsfullmäktige och kyrkomötet.

En annan aspekt på frågan har varit vilket valsystem som tydligast ger uttryck för kyrkans syn på sig själv. Kopplat till diskussionerna om kyrkosyn har funnits frågor om de olika nivåernas ställning och uppgifter och om behovet av en tydligare förankring i församlingslivet hos ledamöterna i stiftens och den nationella nivåns beslutande organ.

Trots att frågor om valsystemets övergripande utformning, när det gäller val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte, frekvent varit närvarande i utskottets och kyrkomötets diskussioner är det nu mer än tio år sedan valsystemet senast var föremål för genomlysning på en mera övergripande nivå genom den s.k. Demokratiutredningen. Utskottet menar att det därför nu finns ett behov av att analysera konsekvenserna av direkta respektive indirekta kyrkliga val ur såväl demokrati- som kyrkosynsperspektiv.

Till det nu sagda kommer enligt utskottet behovet av att även analysera konsekvenserna av de olika valsystemen ur ett digitaliseringsperspektiv. Enligt utskottets uppfattning torde de tekniska möjligheterna att genomföra elektroniska kyrkoval inte vara särskilt avlägsna. Digitaliseringens möjligheter för respektive valsystem behöver analyseras.

De motioner som föreligger rör alla på ett eller annat sätt frågan om direkta eller indirekta kyrkliga val eller valsystemets utformning i stort. Utskottet förordar en bredare analys och föreslår därför att motionerna avslås.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utskottet kyrkomötet att avslå motion 2017:16, 2017:39, 2017:82, 2017:88 samt 2017:101 men, med anledning av motionerna, uppdra åt kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta kyrkliga val ur demokrati-, kyrkosyns-, och digitaliseringsperspektiv.

På Organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Fredrik Nilsson Björner, 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.

Reservation

Vi reserverar oss mot utskottets förslag såvitt avser punkten 7. Att uppdra till kyrkostyrelsen att göra en utredning av nuvarande valsystem i förhållande till ett system om indirekta val, som idag inte finns, menar vi blir svårt.

Att göra en översyn av det nuvarande valsystemet i förhållande till de tre perspektiven Demokrati, Kyrkosyn och Digitalisering kan vara motiverat. Utredningen bör då utgå från det nuvarande valsystemet.

Louise Callenberg, Claes Block, Aina Andersson, Anton Härder, Cecilia Clausen och Bo Hanson

Särskild mening 1

Jag vill förklara mitt stöd till förmån för motionerna 2017:16 och 2017:39.

Stefan Aro

Särskild mening 2

Sverigedemokraterna anser att utskottet borde avstyrka motionerna gällande demokrati-frågor då vi ser det nuvarande valsystemet som väl inarbetat och fungerande runt om i landet, där alla oavsett aktivitetsgrad har möjlighet att på ett beprövat sätt göra sin röst hörd. Därav ser vi i nuläget ingen anledning att ändra nuvarande valsystem.

Med anledning av ovanstående anser vi att utskottet borde avslå motionerna i sin helhet.

Karin Forsell

Särskild mening 3

Jag ansluter mig till reservationen.

Elsa Christersson

Särskild mening 4

Jag ansluter mig till reservationen.

Markus Holmberg