

---

Kyrkomötet  
Organisationsutskottets betänkande 2021:1

## Övriga ändringar i kyrkoordningen

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlar organisationsutskottet kyrkostyrelsens skrivelse 2021:4, Ändringar i kyrkoordningen m.m., avsnitt 2, Övriga ändringar och rättelser. I skrivelsen föreslås ändringar i kyrkoordningen dels avseende beräkningsgrunden för kostnadsutjämning för kyrkobyggnader i 44:e kapitlet, dels i 54:e kapitlet avseende erinran om vissa tystnadsplikter enligt lag.

Utskottet föreslår att kyrkomötet ska anta utskottets förslag till ändringar i kyrkoordningen. Utskottet tillstyrker i sak de av kyrkostyrelsen föreslagna ändringarna, dock med några justeringar till följd av påpekanden från kyrkorättsnämnden.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

### Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att anta utskottets förslag till ändringar i kyrkoordningen, *bilaga 1*.

### Skrivelsens förslag

#### Kyrkostyrelsens skrivelse 2021:4, Ändringar i kyrkoordningen, avsnitt 2, Övriga ändringar och rättelser

Kyrkomötet beslutar att anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen, *bilaga 2*.

### Yttrande från kyrkorättsnämnden

Kyrkorättsnämnden har yttrat sig över kyrkostyrelsens skrivelse 2021:4, avsnitt 2 i Kn 2021:2y, *bilaga 3* och Kn 2021:6y, *bilaga 4*.

### Yttrande från andra utskott

Tillsyns- och uppdragsutskottet har yttrat sig över kyrkostyrelsens skrivelse 2021:4, avsnitt 2 i TU 2021:1y, *bilaga 5*.

## Bakgrund

Kyrkostyrelsen föreslår regelmässigt övriga ändringar och rättelser i kyrkoordningen utifrån under året uppmärksammade behov. Dessa ändringar är av sådan karaktär att de inte har föranlett behov av remissbehandling. I årets skrivelse till kyrkomötet om ändringar i kyrkoordningen (KsSkr 2021:4) föreslår kyrkostyrelsen några övriga ändringar, dels vad gäller beräkningsgrunden avseende kostnadsutjämning för kyrkobyggnader, dels vad gäller erinran om tystnadsplikter enligt lag. Något behov av rättelser har inte uppmärksammats.

### Förtydligande av beräkningsgrunden avseende kostnadsutjämning för kyrkobyggnader

I ovan nämnda skrivelse anför kyrkostyrelsen följande avseende kostnadsutjämningen för kyrkobyggnader.

Den gällande lydelsen av bestämmelsen i 44 kap. 5 § kyrkoordningen om utjämning av kostnader för kyrkobyggnader beslutades av kyrkomötet år 2016 (KsSkr 2016:6, EE 2016:1, KmSkr 2016:7). Ändringarna trädde i kraft 1 januari 2018 och tillämpas genom övergångsbestämmelser fullt ut sedan 1 januari 2021.

Enligt gällande lydelse av 44 kap. 5 § andra stycket kyrkoordningen förutsätts att beräkningen utförs per kyrkobyggnad i en församling, medan beräkningen i praktiken utförs genom summan av antalet kyrkobyggnader i församlingen. Resultatet av denna beräkning är densamma.

Kyrkostyrelsen föreslår, i syfte att uppnå enhetlighet mellan sättet som beräkningen i praktiken genomförs på och hur beräkningsgrunden uttrycks i regleringen, att ett förtydligande sker genom en justering av lydelsen i andra stycket första och andra meningen, så att dessa tydligare ger uttryck för hur komponenten beräknas inom den ekonomiska utjämningen. Det föreslagna förtydligandet uppges inte innebära någon ändring i sak.

### Erinran om tystnadsplikter enligt lag

I ovan nämnda skrivelse anför kyrkostyrelsen följande avseende sina förslag om erinran om tystnadsplikter enligt lag.

En ny lag om skydd för visselblåsare träder i kraft 17 december 2021, lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Lagen innebär bland annat att arbetsgivare i privat verksamhet med fler än 50 anställda måste inrätta ett rapporteringssystem – en så kallad intern rapporteringskanal – för visselblåsning. För privata arbetsgivare med fler än 249 anställda ska denna funktion vara på plats 17 juli 2022 och för övriga arbetsgivare senast 17 december 2023. Av lagen framgår att det i enskild verksamhet ska råda tystnadsplikt som innebär att den som hanterar ett uppföljningsärende inte obehörigen får röja en uppgift som kan avslöja identiteten på den rapporterande personen eller någon annan enskild som förekommer i ärendet.

Sedan tidigare finns det i 54 kap. 2 § andra stycket samt 4 e § andra stycket kyrkoordningen erinran om att det i vissa lagar finns föreskrifter om tystnadsplikt som även berör kyrkans personal när den arbetar i där angiven verksamhet. Mot bakgrund av att det nu införs ytterligare en tystnadsplikt enligt lag, som kan komma att gälla i verksamhet i vissa enheter inom kyrkan, bör detta erinras om i kyrkoordningen. Kyrkostyrelsen föreslår att en erinran om förbudet mot att röja uppgifter enligt lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden tas in som ett tredje stycke i

kyrkoordningens 54 kap. 4 §, i anslutning till befintlig reglering om förbud mot att röja uppgifter inom kyrkans personaladministration.

Kyrkostyrelsen föreslår vidare att det i kyrkoordningen bör införas en erinran om den tystnadsplikt som enligt 1 kap. 8 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning gäller för dataskyddsombud. En sådan erinran föreslås tas in som ett andra stycke till bestämmelsen i 54 kap. 11 b § som rör förbud mot att röja personuppgifter vid personuppgiftsbehandling. För att det ska bli tydligt att bestämmelsen i 11 b § utvidgas, föreslås även ett tillägg i form av ett ”m.m.”, i rubriken närmast före 11 b §.

Mot bakgrund av de tillägg som föreslås i 54 kap. 4 och 11 b §§ föreslår kyrkostyrelsen slutligen att det även ska göras en justering i hänvisningarna i 54 kap. 15 § så att de nya styckena i nämnda bestämmelser undantas i 15 §, i likhet med vad som gäller för bestämmelserna i 2 § andra stycket och 4 e § andra stycket.

Kyrkostyrelsen har föreslagit att bestämmelserna ska träda i kraft 1 januari 2022 och samtidigt noterat att det beträffande ändringar i 54:e kapitlet gäller en särskild beslutsordning enligt 11 kap. 19 § kyrkoordningen, vilket innebär att det krävs kvalificerad majoritet för att de föreslagna ändringarna ska träda i kraft vid föreslaget datum.

#### *Angående kyrkostyrelsens förslag till laghänvisning*

Avslutningsvis har kyrkostyrelsen i sin skrivelse uppmärksammat kyrkomötet på att de förslag till ändringar i 54 kap. 4 § tredje stycket samt 15 § kyrkoordningen som kyrkostyrelsen lägger fram baserades på en proposition, och att riksdagen vid tidpunkten för när kyrkostyrelsen senast hade att fatta beslut om skrivelsen ännu inte hade antagit regeringens förslag om en ny lag till skydd för visselblåsare. Den 29 september fattade riksdagen beslut om att bifalla regeringens proposition (Arbetsmarknadsutskottets betänkande *Genomförande av visselblåsardirektivet 2021/22:AU3.*). Lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden träder således i kraft den 17 december 2021.

## Utskottets överväganden

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att anta utskottets förslag till ändringar i kyrkoordningen, bilaga 1.

Utskottet tillstyrker, på de av kyrkostyrelsen anförda skälen, de förslag till ändringar i kyrkoordningen som kyrkostyrelsen föreslagit i skrivelsen 2021:4, Ändringar i kyrkoordningen m.m., avsnitt 2, dock med de justeringar som framgår av kyrkorättsnämndens yttrande Kn 2021:6y. Utskottet föreslår mot denna bakgrund att kyrkomötet beslutar att anta utskottets förslag till ändringar i kyrkoordningen enligt bilaga 1.

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Maria Adeteg, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahremark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson, Irene Oskarsson och Lars-Ola Dahlqvist.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.

# Bilaga 1

## Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

O 2021:1  
Bilaga 1

### Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen,

*dels* att 44 kap. 5 §, 54 kap. 4, 11 b och 15 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 54 kap. 11 b § ska lyda ”Förbud mot att röja uppgifter vid personuppgiftsbehandling m.m.”.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 44 kap.

##### 5 §

Församlingarnas kostnader för kyrkobyggnader utjämnas genom avgifter och bidrag. De församlingar som den 1 januari året före bidragsåret hade fler kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad än medeltalet kyrkotillhöriga per kyrka i landet vid samma tidpunkt ska betala en kyrkobyggnadsavgift. De församlingar som hade färre kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad än medeltalet ska i stället få ett kyrkobyggnadsbidrag.

Avgifter och bidrag fastställs varje år och beräknas *för varje kyrkobyggnad* på *grundval av skillnaden mellan antalet kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad i församlingen och medeltalet kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad i landet*. Skillnaden multipliceras med ett av kyrkostyrelsen fastställt utjämningsstal.

Avgifter och bidrag fastställs varje år och beräknas på skillnaden mellan antalet kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad i församlingen och medeltalet kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad i landet. Skillnaden multipliceras med ett av kyrkostyrelsen fastställt utjämningsstal *och antalet kyrkobyggnader i församlingen*.

#### 54 kap.

##### 4 §

Inom kyrkans personaladministration gäller förbud mot att röja uppgifter om en anställds eller förtroendevalds personliga förhållanden. Förbudet gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att personen i fråga eller någon närstående lider men. Förbudet gäller dock inte uppgifter om lön, förmåner och andra anställningsvillkor.

Vid rekrytering av personal gäller förbud mot att röja uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till psykologisk undersökning eller liknande om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att personen i fråga eller någon närstående lider men.

*Av lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden framgår att förbud mot att röja uppgifter gäller i viss verksamhet enligt den lagen.*

### 11 b §

Förbud gäller mot att röja personuppgifter om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgifterna behandlas i strid med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), eller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

*Av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning framgår att förbud mot att röja uppgifter gäller i viss verksamhet enligt den lagen.*

### 15 §

Förbud mot att röja uppgifter enligt 2 § första stycket, 3–4 d, 5–11 c, 12 och 13 §§ hindrar inte att uppgiften lämnas till

Förbud mot att röja uppgifter enligt 2 § första stycket, 3, 4 § första och andra styckena, 4 a–4 d, 5–11 a, 11 b § första stycket, 11 c, 12 och 13 §§ hindrar inte att uppgiften lämnas till

1. kyrkans organisation för revision, tillsyn och överprövning,
2. en myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av en lag eller har beslutats med stöd av en lag,
3. socialnämnden enligt 13 a §, eller
4. företrädare för en arbetstagarorganisation eller till skyddsombud, om uppgifts- eller informationsplikten följer av en lag eller ett kollektivavtal.

---

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2022.

## Bilaga 2

### Kyrkostyrelsens förslag till kyrkomötesbeslut

O 2021:1  
Bilaga 2

#### Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen,

*dels* att 44 kap. 5 §, 54 kap. 4, 11 b och 15 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 54 kap. 11 b § ska lyda ”Förbud mot att röja uppgifter vid personuppgiftsbehandling m.m.”.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 44 kap.

##### 5 §

Församlingarnas kostnader för kyrkobyggnader utjämnas genom avgifter och bidrag. De församlingar som den 1 januari året före bidragsåret hade fler kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad än medeltalet kyrkotillhöriga per kyrka i landet vid samma tidpunkt ska betala en kyrkobyggnadsavgift. De församlingar som hade färre kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad än medeltalet ska i stället få ett kyrkobyggnadsbidrag.

Avgifter och bidrag fastställs varje år och beräknas *för varje kyrkobyggnad* på grundval av skillnaden mellan antalet kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad i församlingen och medeltalet kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad i landet. Skillnaden multipliceras med ett av kyrkostyrelsen fastställt utjämningsstal.

Avgifter och bidrag fastställs varje år och beräknas på skillnaden mellan antalet kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad i församlingen och medeltalet kyrkotillhöriga per kyrkobyggnad i landet. Skillnaden multipliceras med ett av kyrkostyrelsen fastställt utjämningsstal *och antalet kyrkobyggnader i församlingen*.

#### 54 kap.

##### 4 §

Inom kyrkans personaladministration gäller förbud mot att röja uppgifter om en anställds eller förtroendevälds personliga förhållanden. Förbudet gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att personen i fråga eller någon närstående lider men. Förbudet gäller dock inte uppgifter om lön, förmåner och andra anställningsvillkor.

Vid rekrytering av personal gäller förbud mot att röja uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till psykologisk undersökning eller liknande om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att personen i fråga eller någon närstående lider men.

*Av lagen (2021:000) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden framgår att förbud mot att röja uppgifter gäller i viss verksamhet enligt den lagen.*

### 11 b §

Förbud gäller mot att röja personuppgifter om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgifterna behandlas i strid med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), eller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

*Av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning framgår att förbud mot att röja uppgifter gäller i viss verksamhet enligt den lagen.*

### 15 §

Förbud mot att röja uppgifter enligt 2 § första stycket, 3–4 d, 5–11 c, 12 och 13 §§ hindrar inte att uppgiften lämnas till

Förbud mot att röja uppgifter enligt 2 § första stycket, 3, 4 § första och andra styckena, 4 a–11 a, 11 b § första stycket, 11 c, 12 och 13 §§ hindrar inte att uppgiften lämnas till

1. kyrkans organisation för revision, tillsyn och överprövning,
2. en myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av en lag eller har beslutats med stöd av en lag,
3. socialnämnden enligt 13 a §, eller
4. företrädare för en arbetstagarorganisation eller till skyddsombud, om uppgifts- eller informationsplikten följer av en lag eller ett kollektivavtal.

---

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2022.



---

**Kyrkomötet**  
**Kyrkorättsnämndens yttrande 2021:2y**

**Övriga ändringar och rättelser**

---

Kyrkorättsnämndens yttrande över kyrkostyrelsens skrivelse 2021:4 Ändringar i kyrkoordningen, avsnitt 2 Övriga ändringar och rättelser

I skrivelsen föreslås dels viss justering men ingen ändring i sak av bestämmelserna i 44 kap. kyrkoordningen om utjämning av kostnaderna för kyrkobyggnader, dels anpassning till viss ny lagstiftning av bestämmelserna i 54 kap. om undantag från offentlighet för handlingar m.m.

Kyrkorättsnämnden har utifrån sitt granskningsuppdrag inget att erinra mot de föreslagna ändringarna i kyrkoordningen.

Digitalt sammanträde den 8 september 2021

På kyrkorättsnämndens vägnar

*Britas Lennart Eriksson, ordförande*

*Gunnar Edqvist, sekreterare*

*Närvarande:* Britas Lennart Eriksson, ordförande, Mattias Benke, Stig Eriksson, Anna-Lena Järvstrand, Bengt Kjellgren, Manilla Nordanstig, Mats Törnered och biskop Eva Nordung Byström.

---

**Kyrkomötet**  
**Kyrkorättsnämndens yttrande 2021:6y**

**Övriga ändringar och rättelser**

---

Kyrkorättsnämnden har i sitt yttrande 2021:2y yttrat sig över kyrkostyrelsens skrivelse 2021:4 Ändringar i kyrkoordningen, avsnitt 2, Övriga ändringar och rättelser.

I det nämnda yttrandet angav kyrkorättsnämnden att den inte hade något att erinra mot de föreslagna ändringarna i kyrkoordningen. Det har uppmärksammats därefter att det, av vad som synes vara ett rent förbiseende, ändå kommit med en felaktighet bland de föreslagna ändringarna i kyrkoordningen. Det gäller 54 kap. 15 § första stycket. Där har i den föreslagna ändringen tagits med en hänvisning till 4 e §. Av skälen för kyrkostyrelsens förslag framgår att ändringen i 15 § görs i likhet med vad som redan gäller avseende 4 e §. I kommentaren till 15 § i skrivelsen noteras vidare att undantagen i den paragrafen inte gäller 4 e §. Det står i direkt motsättning till dessa skrivningar att ta med 4 e § bland de uppräknade paragraferna i 15 §. Mot den givna bakgrunden bör ändringen i 54 kap. 15 § göras enligt följande.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**15 §**

Förbud mot att röja uppgifter enligt 2 § första stycket, 3–4 d, 5–11 c, 12 och 13 §§ hindrar inte att uppgiften lämnas till

Förbud mot att röja uppgifter enligt 2 § första stycket, 3, 4 § första och andra styckena, 4 a–4 d, 5–11 a, 11 b § första stycket, 11 c, 12 och 13 §§ hindrar inte att uppgiften lämnas till

1. kyrkans organisation för revision, tillsyn och överprövning,
2. en myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av en lag eller har beslutats med stöd av en lag,
3. socialnämnden enligt 13 a §, eller
4. företrädare för en arbetstagarorganisation eller till skyddsombud, om uppgifts- eller informationsplikten följer av en lag eller ett kollektivavtal.

Härtill noterar kyrkorättsnämnden, i likhet med vad kyrkostyrelsen framhåller i skrivelsen, att det i det föreslagna nya tredje stycket i 54 kap. 4 § inte finns ett fullständigt SFS-nummer, beroende på att lagen inte var antagen och utfärdad när kyrkostyrelsens skrivelse lämnades. Kyrkorättsnämnden konstaterar att en komplettering med korrekt SFS-nummer behöver göras och menar att den åtgärden inte kräver något nytt yttrande från nämndens sida.

Digitalt sammanträde den 4 oktober 2021

På kyrkorättsnämndens vägnar

*Britas Lennart Eriksson, ordförande*

*Gunnar Edqvist, sekreterare*

*Närvarande:* Britas Lennart Eriksson, ordförande, Mattias Benke, Stig Eriksson, Anna-Lena Järstrand, Bengt Kjellgren, Lotta Lind, Manilla Nordanstig, Mats Törnered och biskop Eva Nordung Byström.

---

**Kyrkomötet**  
**Tillsyns- och uppdragsutskottets yttrande 2021:1y**

## **Ändringar i 54 kap. kyrkoordningen**

---

### **Till organisationsutskottet**

Tillsyns- och uppdragsutskottets yttrande över kyrkostyrelsens skrivelse (KsSkr 2021:4) Ändringar i kyrkoordningen avsnitt 2.4.2

Tillsyns- och uppdragsutskottet tillstyrker att de av kyrkostyrelsen föreslagna ändringarna i 54 kap. 4, 11 b, och 15 §§ genomförs med de ändringar som föranleds av kyrkorättsnämndens yttrande Kn 2021:6y.

Digitalt sammanträde den 6 oktober 2021

På tillsyns- och uppdragsutskottets vägnar

*Margareta Nisser-Larsson, ordförande*

*Fredrik Nilsson, sekreterare*

*Beslutande:* Margareta Nisser-Larsson, ordförande, Maria Johansson-Berg, Roine Olsson, Anna Forssell, Jenny Thor, Hans-Olof André, Emma Hedlundh, Mattias Rosenquist, Lisbeth Göranson, Anna-Lena Carlsson, Jonas Chongera, Helena Nordvall, Hanna Unger, Linda Sjö och Torbjörn Arvidsson.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Birgitta Eliasson, Sebastian Ekeröth Clausson, Linda Isberg, Sten Janson, Stig Eriksson, Hans Weichbrodt, Lars Arvidsson och Jan Björkman.

Biskoparna Johan Tyrberg och Susanne Rappmann har deltagit i utskottets överläggningar.



---

## Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2021:2

### Församlingstillhörighet och uppdrag som förtroendevald

---

#### Sammanfattning

I betänkandet behandlas fem motioner. I motionerna 2021:9 och 2021:75 föreslås att kyrkostyrelsen ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för fri respektive friare församlingstillhörighet. I motion 2021:6 föreslås att kyrkostyrelsen ska utreda förtroendeuppdrag i fritt vald församling. I motion 2021:73 föreslås att uppdra åt kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär en ökad möjlighet för förtroendevalda i församling och pastorat att behålla sina uppdrag mandatperioden ut. I motion 2021:2 föreslås att ändra kyrkoordningen så att man kan vara förtroendevald mandatperioden ut även i ett kyrkoråd i ett pastorat. Utskottet föreslår att motionerna avslås.

Till betänkandet finns fyra reservationer och två särskilda meningar.

#### Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att

1. avslå motion 2021:2,
2. avslå motion 2021:6,
3. avslå motion 2021:9,
4. avslå motion 2021:73,
5. avslå motion 2021:75.

#### Motionernas förslag

##### **Motion 2021:2 av David Castor, Förtroendeuppdrags upphörande**

Kyrkomötet beslutar att i kyrkoordningens 33 kap. 10 §, punkt 2, stryka orden ”i en församling”, så att ny lydelse blir:

En ledamot eller ersättare i ett kyrkoråd eller i ett församlingsråd får behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden om han eller hon kan fortsätta att fullgöra uppdraget och inte samtidigt har något förtroendeuppdrag i en annan församling eller ett annat pastorat.

##### **Motion 2021:6 av Karl-Gunnar Svensson, Förtroendeuppdrag i fritt vald församling**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att det blir möjligt att bli vald till förtroendeuppdrag i ett annat pastorat eller i en annan församling än det pastorat/den församling som man är kyrkobokförd i.

### **Motion 2021:9 av Olov Lindquist m.fl., Fri församlingstillhörighet**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda hur man kan göra det möjligt för kyrkotillhöriga att kunna välja att tillhöra en annan församling eller ett annat pastorat än den församling eller det pastorat som de är bosatta inom.

### **Motion 2021:73 av Marie Rydén Davoust m.fl., Förtroendevald hela mandatperioden**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär ökad möjlighet för förtroendevalda i församling och pastorat att behålla sina uppdrag mandatperioden ut.

### **Motion 2021:75 av Olle Reichenberg m.fl., Friare församlingstillhörighet**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda förutsättningarna för friare församlingstillhörighet.

## **Yttrande från läronämnden**

Läronämnden har yttrat sig över motionerna 2021:6, 2021:9 och 2021:75 i Ln 2021:13y, *bilaga 1*.

## **Yttrande från kyrkorättsnämnden**

Kyrkorättsnämnden har yttrat sig över motion 2021:2 i Kn 2021:4y, *bilaga 2*.

## **Yttrande från andra utskott**

Tillsyns- och uppdragsutskottet har yttrat sig över motionerna 2021:2 och 2021:73 i TU 2021:2y, *bilaga 3*.

## **Bakgrund**

### **Församlingstillhörighet**

I 4 § första stycket lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan finns bestämmelser om församlingens organisatoriska uppbyggnad. Församlingen är enligt första stycket lokal enhet inom Svenska kyrkan och omfattar de personer som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område. Av tredje stycket samma paragraf framgår att det också kan finnas icke-territoriella församlingar. Att församlingen omfattar de personer som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område innebär att den så kallade territorialprincipen tillämpas. Begreppet bosatt är enligt förarbetena något vidare än begreppet folkbokförd och den närmare innebörden bör regleras inomkyrkligt (prop. 1997/98:116, s. 51). I motiven uttalades följande.

Den territorialprincip som rymts i den nuvarande ordningen är av stor betydelse för kyrkans organisatoriska identitet. Den är dessutom avgörande för att principen om rikstäckning skall kunna uppfyllas. Vid 1995 års kyrkomöte uttalades att territorialprincipen skall framgå av lagen om Svenska kyrkan (a. bet. s. 32).

Enligt riksdagens principbeslut bör det i lagen om Svenska kyrkan slås fast att församlingarna, med vissa undantag, är territoriella och omfattar dem som tillhör Svenska kyrkan och är folkbokförda inom

församlingen. En utgångspunkt för reformen är att församlingarnas kommunstatus skall upphöra. Av detta skäl har utredningen ansett att det saknas anledning att knyta tillhörigheten till den statliga folkbokföringen. Utredningen har i stället föreslagit att uttrycket ”bosatt” skall användas. Förslaget har fått ett mycket positivt mottagande. Också regeringen ställer sig bakom förslaget. Som utredningen uttalat är begreppet bosatt något vidare än begreppet folkbokförd. Den närmare innebörden bör regleras inomkyrkligt.

En förutsättning för att den statliga hjälpen med att beräkna, debitera, redovisa och ta in avgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan, dvs. administrationen av kyrkoavgift, skall kunna fungera torde dock vara att tillhörighetsreglerna ansluter sig till folkbokföringens regler, åtminstone när det gäller skyldigheten att betala kyrkoavgift.

Fram till 1 januari 2016 var den som tillhörde Svenska kyrkan tillhörig den territoriella församling där han eller hon var folkbokförd. Den 29 maj 2013 beslutade riksdagen att bifalla förslagen i prop. 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden*. Beslutet trädde i kraft 1 januari 2016 och innebär bland annat att folkbokföring sedan dess inte längre sker i en församling inom Svenska kyrkan. I stället sker folkbokföring på den fastighet och i den kommun där en person är att anse som bosatt enligt bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481). Detta fick till följd att Svenska kyrkans församlingsindelning blev en intern fråga för Svenska kyrkan. Som en ytterligare följd av riksdagens beslut ersattes termen folkbokförd i kyrkoordningen med termen kyrkobokförd (se vidare KsSkr 2015:3, TU 2015:1). Den som tillhör Svenska kyrkan tillhör, enligt gällande ordning, den territoriella eller icke-territoriella församling där han eller hon är kyrkobokförd (35 kap. 1 § kyrkoordningen). En person ska kyrkobokföras inom det territoriella område där personens folkbokföringsadress är belägen eller i vissa fall, efter ansökan, i den icke-territoriella församling som personen har rätt att tillhöra (1 a §). Om en person saknar känd hemvist eller endast är folkbokförd i en kommun, ska personen kyrkobokföras i den församling inom vars territorium han eller hon senast var folkbokförd på fastighet (1 b §). Av 2 § lagen om Svenska kyrkan framgår att Svenska kyrkan ska bedriva en rikstäckande verksamhet.

#### *Tidigare behandling i kyrkomötet*

Frågan om en fri eller friare församlingstillhörighet har behandlats av kyrkomötet vid ett flertal tillfällen. Redan 2001 beslutade kyrkomötet att kyrkostyrelsen skulle tillsätta en utredning med uppgift att förutsättningslöst analysera och klargöra problemen och redovisa konsekvenserna av ett system med friare församlingstillhörighet. Uppdraget resulterade i utredningsbetänkandet *Rörlig församlingstillhörighet* (SKU 2004:1). I denna utredning resonades kring ett antal möjliga modeller, från en fullständigt fri till en friare församlingstillhörighet. Det konstaterades att vissa av modellerna med säkerhet inte är förenliga med lagen om Svenska kyrkan och att de i vissa andra fall kunde bedömas som mer eller mindre svårförenliga med lagens bestämmelser. För en utförlig beskrivning av frågans tidigare behandling i övrigt fram till 2009 hänvisas till organisationsutskottets betänkande *Församlingstillhörighet* (O 2009:3). Även under 2010 och 2011 års kyrkomöten behandlades frågor om friare församlingstillhörighet. Motionerna (2010:38, 2010:53, 2011:36 och 2011:83) avslogs, i huvudsak med hänvisning till att frågan låg inom ramen för vad den så kallade strukturutredningen hade att behandla (O 2010:5). Organisationsutskottet uttalade också att det är viktigt att kyrkan står fast vid den uppgörelse som träffades med staten vid relationsändringen kyrka-stat och att bestämmelserna i lagen om Svenska kyrkan var en del av denna

uppgörelse (O 2011:8). I strukturutredningens betänkande *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2) konstaterades att frågan om att kunna ha uppdrag som förtroendevald i en annan församling än den i vilken man är bosatt, är en av de centrala frågorna i diskussionerna gällande friare församlingstillhörighet. Denna uppfattning underströks av organisationsutskottet under kyrkomötet 2011, då utskottet i sitt betänkande *Friare församlingstillhörighet* (O 2011:8) uttalade att utredningens förslag innebar att många av de problem som förknippats med den dåvarande ordningen skulle få sin lösning. Strukturutredningen framhöll också att det inte finns några restriktioner mot att fira gudstjänst och vara engagerad i församlingsverksamhet i vilken församling som helst. Vidare anfördes att utredningen inte såg några skäl till att ta initiativ till ändringar i lagen om Svenska kyrkan.

Även vid 2013 års kyrkomöte väcktes frågan om friare församlingstillhörighet genom en motion (2013:41). Motionärerna önskade att kyrkomötet skulle uppdraga åt kyrkostyrelsen att utfärda tilläggsdirektiv till den då pågående så kallade utjämningsutredningen, som senare avlade betänkandet *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem* (SKU 2015:1), att inom utredningens ram också undersöka möjligheterna till en friare församlingstillhörighet. Kyrkomötet avslöt motionen. I betänkandet *Valfri församling* (O 2013:10), som föregick kyrkomötets beslut, konstaterade organisationsutskottet återigen att det är viktigt att Svenska kyrkan står fast vid den uppgörelse som träffats med staten vid relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten. Utskottet menade att inget nytt hade framkommit som skulle motivera ett annat ställningstagande och påpekade också att en uppluckring av den nu gällande territorialprincipen skulle riskera att försämra möjligheterna för Svenska kyrkan att bedriva en rikstäckande verksamhet.

Vid 2014 års kyrkomöte avslögs vidare en motion (2014:106) om att skapa ökade möjligheter för kyrkotillhöriga att kunna välja att tillhöra en annan församling eller ett annat pastorat än den församling eller det pastorat som de är bosatta inom. Organisationsutskottet anslöt i sitt betänkande *Valfri församling* (O 2014:9) till sina tidigare uttalanden och menade att de argument som tidigare förts fram som skäl för avslag alltså var gällande. Utskottet anförde vidare att frågan inte minst handlar om Svenska kyrkans identitet som öppen folkkyrka med rikstäckande verksamhet. Denna identitetsbild, som fastslagits i lagen om Svenska kyrkan, var en del av uppgörelsen med staten vid relationsändringen och något som utskottet anförde att det fortsatt ville slå vakt om. Enligt utskottets mening skulle ett tillmötesgående av motionärernas önskemål innebära att steg skulle tas i en riktning mot en uppluckring av territorialprincipen och därmed en försämring av förutsättningarna för bedrivandet av en rikstäckande verksamhet. Med valfrihet i församlingstillhörighet menade utskottet att det föreligger en risk för att konkurrenssituationer kan uppstå bland församlingar. Detta ansågs inte önskvärt eller i överensstämmelse med kyrkans identitet. Slutligen menade utskottet att frågan om församlingstillhörigheten är av mindre betydelse för många av kyrkans medlemmar, eftersom medlemskapet i Svenska kyrkan som trossamfund är viktigt och inte själva församlingstillhörigheten. Av den anledningen skulle också en valfrihet i frågan om församlingstillhörighet riskera att bli förvirrande för dessa medlemmar.

I en motion (2015:87) till kyrkomötet 2015 föreslogs, i samband med införandet av termen kyrkobokförd, att kyrkostyrelsen skulle utreda möjligheten för en tillhörig att kvarstå som tillhörig i sin hemförsamling vid flytt till ett särskilt boende, serviceboende eller liknande. Motionen avslögs av kyrkomötet på förslag av tillsyns- och uppdragsutskottet. I sitt betänkande *Följder av riksdagens beslut om upphörande av folkbokföring på församling* (TU 2015:1) menade tillsyns- och uppdragsutskottet att den valfrihet som efterfrågades inte är förenlig med bestämmelsen i 4 § lagen om



Svenska kyrkan, där det anges att församlingen omfattar de personer som är bosatta inom församlingens område. Även om lagstiftningen som gäller folkbokföring ändrades den 1 januari 2016 gäller den angivna bestämmelsen i lagen om Svenska kyrkan om församlingstillhörighet grundad på bosättning. Utskottet ansåg det därför inte vara ändamålsenligt att i kyrkoordningen införa bestämmelser som inte överensstämmer med bosättningsbegreppet som det är definierat i folkbokföringslagen.

Frågan behandlades senast under kyrkomötet 2018 genom en motion (2018:8), i vilken det föreslogs att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att utreda hur man kan skapa ökade möjligheter för kyrkotillhöriga att kunna välja att tillhöra en annan församling eller ett annat pastorat än den församling eller det pastorat som de är bosatta inom. I yttrande över motionen upprepade läronämnden vad man tidigare uttalat vid ett flertal tillfällen om territorialprincipen, nämligen att den är en grundläggande del av Svenska kyrkans tradition och självförståelse. Samtidigt menade läronämnden att vad som konstituerar den territoriella anknytningen kan variera och att det inte finns några teologiska och läromässiga skäl för att den territoriella principen endast ska grundas i den skattetekniska folkbokföringen (Ln 2018:4y). Organisationsutskottet föreslog i sitt betänkande Valfri församlingstillhörighet (O 2018:5) att motionen skulle avslås med hänvisning till kyrkomötets tidigare behandling och beslut i frågan samt att de förändringar som genomfördes till följd av den så kallade strukturutredningen har lett till ökad valfrihet vad gäller församlingsengagemang. Kyrkomötet följde utskottets förslag.

#### *Behandling i Sveriges riksdag*

Riksdagen har vid ett antal tillfällen avstyrkt motioner om förändring av lagregleringen av församlingstillhörighet i Svenska kyrkan. Våren 2006 avstyrkte konstitutionsutskottet motioner av sådant slag med motiveringen att det inte fanns skäl att förorda en förändring eller omprövning av tidigare beslut om relationerna mellan staten och Svenska kyrkan (bet. 2005/06:KU18 s. 9. Därefter har utskottet vidhållit sitt tidigare ställningstagande (bet. 2006/07:KU13, 2008/09:KU7, 2009/10:KU7, 2011/12:KU12, 2013/14:KU27, 2015/16:KU12, 2017/18:KU29, 2020/21:KU18).

### **Om valbarhet och förtroendeuppdragets upphörande**

#### *Gällande bestämmelser m.m.*

I inledningstexten till sjunde avledningen i kyrkoordningen anges ”att de förtroendevalda har av församlingen fått i uppdrag att ta ansvar för att församlingens grundläggande uppgift blir utförd och dess förvaltning skött. De utövar sina uppdrag inom ramen för det mandat som tillhör det förtroendevalda organ som de ingår i.” Att det finns förtroendevalda som tar ansvar för att den grundläggande uppgiften blir utförd och personer som fullgör uppdragen som förtroendevalda är också ett församlingskriterium enligt bestämmelserna om den kyrkliga indelningen (37 kap. 2 och 3 §§).

Enligt kyrkoordningens terminologi menas med förtroendevald de personer som vid kyrkliga val har utsetts till ledamöter, ersättare och ordförande i beslutande och verkställande organ (33 kap. 1 §). Den som fyller 18 år senast på valdagen, är döpt, tillhör Svenska kyrkan och kyrkobokförd i en församling kan enligt huvudregeln i kyrkoordningen väljas till uppdrag som förtroendevald i församlingen, det stift som församlingen tillhör och kyrkomötet. Den som är kyrkobokförd i en församling som ingår i ett pastorat kan också väljas till förtroendeuppdrag i pastoratet och i annan församling inom pastoratet (33 kap. 4 §). Det är en avvikelse från kravet att vara kyrkobokförd inom det område som valet avser. Den ordningen beslutades av 2012

års kyrkomöte (KsSkr 2012:5, O 2012:2, KmSkr 2012:2) som en del av de anpassningar till de nya bestämmelserna i kyrkoordningens andra avdelning om den lokala strukturen som beslutades samma år.

I 33 kap. 10 § finns bestämmelser om när ett uppdrag som förtroendevald upphör under innevarande mandatperiod. Huvudregeln är att när en förtroendevald upphör att vara valbar upphör uppdraget genast. Regeln aktualiseras inte vid flytt mellan församlingar inom ett pastorat. Bestämmelserna i paragrafens andra stycke, andra punkten, innebär undantag från huvudregeln i de fall en förtroendevald enbart flyttat. En ledamot eller ersättare i ett kyrkoråd i en församling eller i ett församlingråd får behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden. En förutsättning är dock att han eller hon kan fortsätta att fullgöra uppdraget och inte samtidigt har något annat uppdrag i en annan församling eller ett annat pastorat. Undantaget omfattar bara uppdraget i det verkställande organet i en församling och inte kyrkoråd i ett pastorat eller kyrkofullmäktige.

#### *Inför kyrkoordningens tillkomst*

Frågan om rösträtt och valbarhet i annan församling berördes i samband med kyrkoordningens förarbeten. I betänkandet *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv* (SKU 1998:4) konstaterades att det i kyrkomötet vid en rad tillfällen under flera år väckts motioner i syfte att få till stånd lagändringar som möjliggör för enskilda kyrkotillhöriga att själva välja församlingstillhörighet. Kyrkomötet uppgavs senast 1995 (1KL 1995:8), ha avslagit sådana förslag och i detta sammanhang framhållit att den s.k. territorialprincipen är historiskt grundad och tillgodoser viktiga pastorala hänsyn. I betänkandet uppgavs vidare att denna ordning också nära sammanhänger med förutsättningarna för Svenska kyrkan att fungera som en rikstäckande folkkyrka och att en rörlig församlingstillhörighet har bedömts medföra en mängd svårlösta juridiska och administrativa problem, exempelvis beträffande rösträtt, valbarhet, besvär rätt och skattskyldighet (SKU 1998:4 s. 67).

I betänkandet hade utredningsgruppen analyserat och prövat de motiv som framförts och som skulle kunna föras fram för införande av möjligheter till anknytning i form av rösträtt och/eller valbarhet i annan församling, exempelvis att man känner sig ha sin ”andliga hemvist” i annan församling. I sina överväganden framhöll utredningsgruppen att normalsituationen måste vara rösträtt och valbarhet i den församling i vilken man är folkbokförd och till följd härav erlägger kyrkoavgift. Beträffande valbarhet angavs bland annat att valbarhet inte ska kunna föreligga till det beslutande organet i annan församling, kyrkofullmäktige/direktvalt kyrkoråd. Ett principiellt skäl för detta uppgavs vara att sambandet borde upprätthållas mellan folkbokföring/erläggande av kyrkoavgift och beslutanderätt i frågor om mål och inriktning av församlingens verksamhet och disposition av medel som genom kyrkoavgiften kommer församlingen till del. Vidare angavs att det i sammanhanget också är viktigt att notera att bland kriterierna för en församling förutsätts ingå att det i församlingen ska finnas människor som är beredda att åtaga sig förtroendeuppdrag i erforderlig omfattning. Det ska därför inte vara möjligt att avhjälpa brister genom rekrytering utifrån. En generell möjlighet till valbarhet i annan församling skulle enligt utredningsgruppens uppfattning innebära ett alltför stort avsteg från territorialprincipen (SKU 1998:4 s. 69 ff.). Centralstyrelsen instämde i utredningens förslag (CsSkr 1999:3 s. 2–229).

Vad gäller bestämmelsen i 33 kap. 10 § om upphörande av förtroendeuppdrag kom den till vid 1999 års kyrkomöte. I skälen till förslaget (CsSkr 1999:3 del 2) lyfte Centralstyrelsen fram att undantaget från huvudregeln grundar sig på att en kyrkorådsledamot i en församling fortfarande kan ha viktiga bidrag att ge. Det föreligger ett

gemensamt intresse för församlingen och kyrkorådsledamoten i att personen stannar kvar resterande mandatperiod. Att det kan ta tid att etablera sig i en ny församling anges som ytterligare ett skäl. Centralstyrelsen ansåg inte att det förelåg skäl att införa en möjlighet att kvarstå i uppdrag i en samfällighet för den som flyttar till en församling utanför samfälligheten. I skälen uttalades följande ”Det är för uppdragen i församlingen som de skäl till en förändring som framförts i debatten särskilt gör sig gällande.” Möjligheten att behålla sitt uppdrag är en generell rättighet och kräver inte ett formellt beslut av kyrkofullmäktige. Det är den förtroendevalda som bestämmer om han eller hon ska kvarstå i sitt uppdrag. En förutsättning som nämndes i kyrkoordningsskrivelsen är att ersättningsreglerna utformas på ett sådant sätt att flytten inte innebär höga kostnadsersättningar. Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning till följd av 2012 års strukturbeslut (KsSkr 2012:5, O 2012:2, KmSkr 2012:2).

## Utskottets överväganden

### Motionerna 2021:9 och 2021:75 om församlingstillhörighet

#### Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:9.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:75.

Som framgår av bakgrundsbeskrivningen har frågan om fri eller friare församlingstillhörighet behandlats av kyrkomötet ett flertal gånger sedan relationsändringen. Enligt utskottet har de argument och slutsatser som framhållits i utskottets tidigare betänkanden fortsatt relevans. Utskottet vill ändå särskilt poängtera vikten av att inte skapa en konkurrens om medlemmar mellan församlingarna. Med anledning av detta och de skäl som utskottet anfört i tidigare betänkanden kring församlingstillhörighet menar utskottet att motionerna ska avslås.

### Motionerna 2021:2, 2021:6 och 2021:73 om förtroendeuppdrag

#### Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:2.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:6.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:73.

Angående motion 2021:2 och motion 2021:73 anser utskottet att den reglering som finns i 33 kap. 10 § kyrkoordningen gällande undantag från uppdragets upphörande, är ändamålsenlig. Utskottet anser således att det inte finns skäl att ändra kyrkoordningen på det sätt som föreslås i motion 2021:2 eller att uppdra åt kyrkostyrelsen att utreda fler undantag på så sätt som föreslås i motion 2021:73. Vidare menar utskottet, i linje med vad som framförts av tillsyns- och uppdragsutskottet (TU 2021:2y), att i det beslutande organet, kyrkofullmäktige, bör det inte finnas möjlighet att behålla sitt uppdrag vid flytt ut ur församlingen eller pastoratet.

Med anledning av vad som anförts ovan föreslår utskottet avslag på motionerna 2021:2 och 2021:73.

Mot bakgrund av vad utskottet anfört ovan beträffande fri församlingstillhörighet anser utskottet att det inte heller ska vara möjligt att ha förtroendeuppdrag i fritt vald församling såsom föreslås i motion 2021:6. Motionen ska därför avslås.

Digitalt sammanträde den 8 oktober 2021

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Edith Skarke, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahremark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson, Irene Oskarsson och Lars-Ola Dahlqvist.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Inger Harlevi, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.

### **Reservation 1**

Jag reserverar mig till förmån för bifall på motion 2021:6.

*Irene Oskarsson*

### **Reservation 2**

Vi reserverar oss till förmån för bifall till motion 2021:2 med tillägget att ändringarna i kyrkoordningen som föreslås i motionen ska träda i kraft 1 januari 2022.

*Irene Oskarsson, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Olle Reichenberg och Elisabeth Kullenberg*

### **Reservation 3**

Vi reserverar oss till förmån för bifall till motion 2021:73.

*Per Lindberg och Irene Oskarsson*

### **Reservation 4**

Vi reserverar oss till förmån för bifall till motion 2021:75.

*Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg och Per Lindberg*

### **Särskild mening 1**

Om jag hade haft rösträtt så hade jag yrkat bifall till motion 2021:9 Fri församlings-tillhörighet.

*Olov Lindquist*

### **Särskild mening 2**

Jag ställer mig bakom reservation 2, som avser ett bifall till motion 2021:2 Förtroende-uppdags upphörande.

*Marja Sandin-Wester*

---

**Kyrkomötet**  
**Läronämndens yttrande 2021:13y**

---

**Församlingstillhörighet och valbarhet**

---

Läronämndens yttrande över motionerna 2021:6, 2021:9, och 2021:75

Läronämnden har med anledning av liknande frågeställningar yttrat sig vid kyrkomötena 2005, 2008, 2009, 2010, 2011 och 2018. I läronämndens yttrande 2010:7y anförde läronämnden:

Läronämnden framhåller att den territoriella principen syftar till att varje människa lokalt ska ha tillgång till Guds ord och sakrament. Denna princip utgör en grundläggande del av vår kyrkas tradition och självförståelse. Vad som konstituerar den territoriella anknytningen kan dock variera. Det finns inga teologiska och läromässiga skäl för att den territoriella principen endast ska grundas i den skattetekniska folkbokföringen. Den skulle också kunna kopplas till andra sakförhållanden som anger lokal samhörighet, t ex arbetsplats, studieort eller ort för fritidsboende av regelbundet slag. Det hör till vår kyrkosyn att alla döpta har ett ansvar för sin lokala församling.

Svenska kyrkan har idag ett territoriellt församlingsbegrepp i enlighet med lag om Svenska kyrkan och 35 kap. 1 § kyrkoordningen. Kyrkoordningen identifierar fem undantag från detta.

Vidare definierar kyrkoordningen begreppet förtroendevald enligt följande (33 kap. 1 §).

Med förtroendevalda avses i denna kyrkoordning de personer som vid kyrkliga val har utsetts till ledamöter, ersättare och ordförande i beslutande och verkställande organ inom Svenska kyrkan.

Att vara förtroendevald i en församling i kyrkoordningens bemärkelse förutsätter att den förtroendevalda tillhör församlingen eller pastoratet. En ändring av denna valordning kräver därför en ändring av Svenska kyrkans församlingsbegrepp.

Uppsala den 27 augusti 2021

På läronämndens vägnar

*Antje Jackelén, ordförande*

*Anna Cöster, sekreterare*

*Närvarande:* Ärkebiskop Antje Jackelén, ordförande, biskop Karin Johannesson, biskop Martin Modéus, biskop Åke Bonnier, biskop Johan Dalman, biskop Mikael Mogren, biskop Fredrik Modéus, biskop Johan Tyrberg, biskop Susanne Rappmann, biskop Sören Dalevi, biskop Eva Nordung Byström, biskop Thomas Petersson, biskop Andreas Holmberg, Marta Axner Ims, Teresa Callewaert, Göran Eidevall, Eva-Lotta Grantén, Håkan Möller, Jesper Svartvik och Mikael Winnige.

Margarethe Isberg har deltagit i nämndens överläggningar men var inte närvarande vid beslutstillfället.

---

**Kyrkomötet**  
**Kyrkorättsnämndens yttrande 2021:4y**

**Förtroendeuppdrags upphörande**

---

Kyrkorättsnämndens yttrande över motion 2021:2

I motion 2021:2 föreslås en sådan ändring i 33 kap. 10 § kyrkoordningen att en ledamot eller ersättare i ett kyrkoråd i ett pastorat får behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden efter att ha flyttat från pastoratet.

I sitt yttrande 2018:2y gjorde kyrkorättsnämnden följande påpekanden om vad som ur mer formell synvinkel behöver gälla när beslut ska fattas om ändringar i kyrkoordningen.

Det finns en reguljär uppställning av förslag till ändringar i kyrkoordningen. I en ingress anges alla ändringsförslag. Därefter följer kyrkoordningstexten med de stycken där ändringar föreslås skriven i två spalter och med direkta ändringar skrivna med kursiv. Slutligen finns en avslutning där tid för ikraftträdande och eventuella införandebestämmelser i övrigt anges. En standardiserad uppställning av detta slag bidrar till att skapa klarhet om ett förslags och ett besluts innehåll. Även om detta blir av större betydelse vid mer omfattande ändringar är det av värde att alltid följa samma mall.

Kyrkorättsnämnden konstaterar att beslutsförslaget i motionen inte följer denna mall och att det också saknas en tidpunkt för när den föreslagna ändringen i kyrkoordningen avses träda i kraft. Detta behöver finnas.

I yttrandet 2018:2y menade kyrkorättsnämnden vidare att ändringar i kyrkoordningen som inte är rent triviala men rör frågor av principiell betydelse behöver beredas på ett sådant sätt att olika konsekvenser blir väl belysta. Det är inte givet på förhand vad detta ska betyda i fråga om ett visst förslag. Med rent triviala ändringar avses primärt rättelser och liknande som inte innebär någon egentlig saklig förändring. Ändringar av principiell betydelse är regelmässigt föremål för utredning och därtill en sådan bredare granskning som en remissbehandling medför.

Efter detta påpekande har kyrkorättsnämnden utifrån sitt granskningsuppdrag inletat att erinra mot de föreslagna ändringarna i kyrkoordningen.

Digitalt sammanträde den 8 september 2021

På kyrkorättsnämndens vägnar

*Britas Lennart Eriksson, ordförande*

*Gunnar Edqvist, sekreterare*

*Närvarande:* Britas Lennart Eriksson, ordförande, Mattias Benke, Stig Eriksson, Anna-Lena Järvstrand, Bengt Kjellgren, Manilla Nordanstig, Mats Törnered och biskop Eva Nordung Byström.

---

**Kyrkomötet**  
**Tillsyns- och uppdragsutskottets yttrande 2021:2y**

**Församlingstillhörighet och uppdrag som  
förtroendevald**

---

**Till organisationsutskottet**

Tillsyns- och uppdragsutskottets yttrande över motionerna 2021:2 Förtroendeuppdrags upphörande, 2021:6 Förtroendeuppdrag i fritt vald församling och 2021:73 Förtroendevald hela mandatperioden.

Tillsyns- och uppdragsutskottet konstaterar inledningsvis att den naturliga utgångspunkten i en folkkyrka med rikstäckande verksamhet bör vara att man är förtroendevald i den församling som man bor i, inte minst av det skälet att de förtroendevalda representerar församlingens medlemmar.

Utskottet menar dock att det är relevant att i detta hänseende skilja på beslutande respektive verkställande organ. Utskottet anser att det är en god ordning att den som är förtroendevald i ett verkställande organ; kyrkoråd i en församling eller församlingsråd, kan behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden i de fall den förtroendevalde flyttar ut från församlingen eller pastoratet. Enligt utskottet är det rimligt att detta ska kunna gälla även den som är ledamot i ett kyrkoråd i ett pastorat. Däremot bör det enligt utskottets mening inte komma i fråga att en förtroendevald i kyrkofullmäktige får behålla sitt uppdrag vid en flytt ut från församlingen eller pastoratet då sambandet mellan möjligheten att besluta om kyrkoavgiftens storlek och att omfattas av utdebiteringen av principiella skäl bör upprätthållas.

När det gäller motion 2021:6 avstår utskottet från att yttra sig.

Digitalt sammanträde den 6 oktober 2021

På tillsyns- och uppdragsutskottets vägnar

*Margareta Nisser-Larsson, ordförande*

*Fredrik Nilsson, sekreterare*

*Beslutande:* Margareta Nisser-Larsson, ordförande, Maria Johansson-Berg, Roine Olsson, Anna Forssell, Jenny Thor, Hans-Olof Andrén, Emma Hedlundh, Mattias Rosenquist, Lisbeth Göranson, Anna-Lena Carlsson, Jonas Chongera, Helena Nordvall, Hanna Unger, Linda Sjöo och Torbjörn Arvidsson.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Birgitta Eliasson, Sebastian Ekeröth Clausson, Linda Isberg, Sten Janson, Stig Eriksson, Hans Weichbrodt, Lars Arvidsson och Jan Björkman.

Biskoparna Johan Tyrberg och Susanne Rappmann har deltagit i utskottets överläggningar.





---

Kyrkomötet  
Organisationsutskottets betänkande 2021:3

## Strukturfrågor

---

### Sammanfattning

I betänkandet behandlas fyra motioner som på olika sätt knyter an till de strukturförändringar på lokal nivå som trädde i kraft den 1 januari 2014. Utskottet föreslår att tre av motionerna, motion 2021:37, 2021:40 och 2021:43, avslås. Beträffande den fjärde motionen, motion 2021:70, föreslår utskottet bifall till motionens förslag enligt punkten 1, vilket innebär att kyrkostyrelsen föreslås få i uppdrag att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att beslut om indelningsförändringar inom pastorat och av församlingar som inte ingår i pastorat i likhet med övriga indelningsförändringar ska tas av stiftsstyrelsen. Utskottet föreslår avslag avseende motion 2021:70, punkten 2.

Till betänkandet finns en reservation och två särskilda meningar.

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>1</b>
<b>Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut</b> .....	<b>3</b>
<b>Motionernas förslag</b> .....	<b>3</b>
Motion 2021:37 av Leif Nordlander, Begreppet pastorat .....	3
Motion 2021:40 av Berth Löndahl och Leif Nordlander, Församlingsbegreppet.....	3
Motion 2021:43 av Berth Löndahl och Leif Nordlander, Utvärdering av strukturutredningens konsekvenser.....	3
Motion 2021:70 av Sten Janson m.fl., Beslut om indelningsändringar .....	3
<b>Yttrande från läronämnden</b> .....	<b>3</b>
<b>Bakgrund</b> .....	<b>3</b>
Strukturförändringarna 2014.....	3
Tidigare behandling i kyrkomötet.....	4
Processutvärderingsrapporten från 2019.....	6
Ändringar avseende den lokala strukturen.....	7
Församlingsbegreppet.....	10
Begreppet pastorat .....	12
<b>Utskottets överväganden</b> .....	<b>13</b>
Motion 2021:37 Begreppet pastorat.....	13
Motion 2021:40 Församlingsbegreppet .....	13
Motion 2021:43 Utvärdering av strukturutredningens konsekvenser .....	14
Motion 2021:70 Beslut om indelningsändringar.....	14
<b>Bilaga: Läronämndens yttrande 2021:12y</b> .....	<b>16</b>

## Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

O 2021:3

Kyrkomötet beslutar att

1. avslå motion 2021:37 punkt 1,
2. avslå motion 2021:37 punkt 2,
3. avslå motion 2021:40,
4. avslå motion 2021:43,
5. bifalla motion 2021:70 punkt 1,
6. att avslå motion 2021:70 punkt 2.

## Motionernas förslag

### Motion 2021:37 av Leif Nordlander, Begreppet pastorat

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att

1. pastorat återinförs som grundläggande beteckning över vilket en kyrkoherde har det yttersta ansvaret,
2. begreppen flerförsamlingspastorat och enförsamlingspastorat återinförs.

### Motion 2021:40 av Berth Löndahl och Leif Nordlander, Församlingsbegreppet

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda församlingarnas ställning och hur församlingsbegreppet ska förstås.

### Motion 2021:43 av Berth Löndahl och Leif Nordlander, Utvärdering av strukturutredningens konsekvenser

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en oberoende utredning som utvärderar strukturutredningens förändringar av Svenska kyrkans organisation.

### Motion 2021:70 av Sten Janson m.fl., Beslut om indelningsändringar

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att

1. återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att beslut om indelningsförändringar inom pastorat och av församlingar som inte ingår i pastorat i likhet med övriga indelningsförändringar ska tas av stiftsstyrelsen,
2. ta fram riktlinjer för stiftet för att stärka dem i deras roll att främja och stödja församlingar och pastorat när behov av översyn av församlingsstrukturen uppstår.

## Yttrande från läronämnden

Läronämnden har yttrat sig över motion 2021:37 i Ln 2021:12y, *bilaga*.

## Bakgrund

### Strukturförändringarna 2014

De förändringar i Svenska kyrkans struktur som trädde i kraft den 1 januari 2014 tog sin början i ett beslut av 2007 års kyrkomöte. Kyrkostyrelsen fick i uppdrag ”att tillsätta en utredning med syfte att förenkla och förtydliga kyrkans lokala nivå: pastoralt, administrativt och ekonomiskt”. Det övergripande syftet med utredningsarbetet var att skapa bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för församlingarna

att fullgöra sin grundläggande uppgift. Som tillägg, men också som förtydligande, fanns följande mål:

- ge förutsättningar för bred delaktighet, ansvarstagande och gemenskap
- bidra till tydlig ansvarsfördelning
- bidra till långsiktig ekonomisk bärkraft
- ge förutsättningar för en god arbetsmiljö.

Utredningen, som hade antagit namnet Strukturutredningen, lämnade sitt betänkande *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2) till kyrkostyrelsen i början av 2011. Kyrkostyrelsen presenterade därefter, med anledning av betänkandet och ett omfattande remissförfarande, sina förslag till kyrkomötet 2012, genom skrivelsen Strukturfrågor (KsSkr 2012:5). Skrivelsen behandlades, tillsammans med tolv motioner, av organisationsutskottet genom betänkandet Strukturfrågor (O 2012:2). Kyrkomötet beslutade att anta utskottets förslag vilket i korthet innebar följande för strukturen på Svenska kyrkans lokala nivå.

1. På den lokala nivån finns församlingar med kyrkofullmäktige som beslutande organ och kyrkoråd som verkställande organ. Alternativt kan församlingar tillsammans bilda ett pastorat som då har kyrkofullmäktige som beslutande och kyrkoråd som verkställande organ.

2. Församlingar som ingår i ett pastorat har församlingsråd som styrelse, vilket utses av kyrkofullmäktige. Valbarheten till församlingsråden gäller hela pastoratet.

3. Församlingar som ingår i ett pastorat har en gemensam församlingsinstruktion.

4. Det finns inte längre några flerpastoratssamfälligheter. De flerpastoratssamfälligheter som fanns den 1 januari 2014 blev då pastorat. Göteborgs kyrkliga samfällighet fick dock finnas kvar under en övergångsperiod.

5. Stiftens tillsyn har förtydligats med innebörden att den omfattar även förvaltningen i församlingar och pastorat.

För en utförligare redovisning av strukturförändringens innebörd, se betänkandet Strukturfrågor (O 2012:2).

### **Tidigare behandling i kyrkomötet**

Redan till kyrkomötet 2014 motionerades det med anledning av den strukturförändring som hade trätt i kraft vid årsskiftet. Kyrkomötet avtog, på organisationsutskottets förslag, motion 2014:43 i vilken det föreslogs att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att på nytt reflektera över begreppet församling. Organisationsutskottet menade att motionens förslag i praktiken skulle innebära att kyrkostyrelsen skulle behöva utvärdera de strukturreformer som trätt i kraft vid årsskiftet, vilket utskottet ansåg vara för tidigt (O 2014:13).

Kyrkomötet 2015 behandlade fem motioner som på olika sätt berörde ett behov av att utvärdera strukturreformen. Motionerna bereddes av organisationsutskottet genom betänkandet Några frågor om församlingsråd och strukturreformen (O 2015:11). Utskottet uttalade bland annat att kyrkomötets strukturbeslut från 2012 tveklöst är ett sådant beslut som behöver följas och reflekteras över (s. 6). Vidare framhöll utskottet att en framtida utvärdering bör omfatta strukturreformen i dess helhet (s. 8). I enlighet med utskottets förslag avtog kyrkomötet samtliga motioner, men gav med anledning av ett par av dem, ett uppdrag till kyrkostyrelsen om att initiera ett arbete för att följa hur strukturreformen gestaltar sig, med särskilt fokus på församlingsråden (KmSkr 2015:21). I kyrkostyrelsens skrivelse Årsredovisning för Svenska kyrkans nationella nivå 2016 (KsSkr 2017:2, bilaga 2, s. 48 f.) redogjorde styrelsen för hur uppdraget hade behandlats.

Under våren 2016 har frågan beretts genom en analys av befintliga data, pågående forskningsprojekt inom närliggande områden och de studier stift låtit göra av effekter av strukturförändringar. Denna genomgång visar att genom befintlig årlig statistik kan förekomsten av församlingsråd per stift följas via uppgiften i Kyrksam, och verksamhetsstatistiken ger nyckeltal för gudstjänstliv, diakonalt arbete, kör- och musikliv samt annan församlingsverksamhet.

En kompletterande bild kan fås genom enkätstudier, det vill säga via den interna ”Kyrkbussen”. Hösten 2016 ställdes frågor till ordförande för församlingsråden med fokus på bland annat ansvarsområden och upplevelse av möjlighet att påverka församlingsarbetet. Hela 78 procent har svarat på enkäten. Resultatet visar att i 45 procent av församlingsråden sitter komminister med, i 33 procent kyrkoherde och i 21 procent församlingsherde. De flesta upplever att de kan påverka den egna församlingens liv/verksamhet i hög eller mycket hög grad (50 procent anger i hög grad, 18 procent i mycket hög grad). Två tredjedelar av de svarande församlingsråden uppger att de tagit initiativ till någon verksamhet eller utvecklingsarbete inom församlingen. Drygt 60 procent av församlingsråden har ekonomiska medel att förfoga över. De vanligaste uppgifterna är församlingskollekt, att utse kyrkvårdar, samråd om församlingsinstruktionen, utse inventarieansvarig, och samråd om gudstjänstplanen. I enkäten har också ställts ett par öppna frågor om vad man tyckt fungerat bra i församlingsrådets arbete hittills under mandatperioden, och vad man önskar skulle fungera bättre. En mer utförlig redovisning av resultaten kommer att publiceras i *Nyckeln till Svenska kyrkan* som ges ut av kyrkokansliet under 2017.

Sammantaget visar genomgången att lämplig metod och form för att följa strukturförändringar, med fokus på församlingsråd, är att årligen följa utvecklingen via befintlig statistik och regelbundet återkommande enkätstudier, förslagsvis vart tredje eller vart femte år.

Skrivelsen är slutbehandlad.

Även till 2016 års kyrkomöte motionerades med anledning av strukturreformen. I motion 2016:21 Utvärdering av strukturutredningen föreslogs att kyrkomötet skulle uppdraga till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning för att utvärdera konsekvenserna av strukturutredningens genomförande och i motion 2016:66 Förstärkning av församlingsrådets ställning föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att redan nu titta på hur instruktionen för församlingsråden kan förtydligas och ge råden en klar roll i församlingsarbetet. I sitt betänkande *Strukturförändringsfrågor* (O 2016:3) hänvisade utskottet till sitt betänkande från året innan, (se ovan), och menade att de resonemang som fördes av utskottet då alltså var gällande. Utskottet ansåg mot denna bakgrund att det inte var lämpligt att tillsätta en utredning för utvärdering av strukturreformen och påpekade även att det redan pågick ett arbete med att följa hur strukturreformen gestaltar sig, med särskilt fokus på församlingsråden. Utskottet menade att resultatet av detta uppdrag måste avvaktas innan ytterligare uppdrag kan ges till kyrkostyrelsen i frågan. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag att motionerna skulle avslås.

I *Nyckeln till Svenska kyrkan 2017* belystes de faktiska erfarenheterna av arbetet i församlingsråden under den senaste mandatperioden mot bakgrund av den ovan nämnda enkäten till ordförande i samtliga församlingsråd. I artikeln beskrevs bland

annat upplevelsen av möjligheten att påverka, vad som upplevs fungera bra respektive mindre bra och tolkningar av församlingsrådets funktion i praktiken.

Motioner rörande utvärderingar av strukturförändringarna behandlades även vid 2017 års kyrkomöte. I sitt betänkande Strukturfrågor (O 2017:5) poängterade utskottet vikten av att en fortlöpande uppföljning av strukturförändringarna görs i enlighet med vad som anförts i årsredovisningen, dvs. att uppföljning görs kontinuerligt och att initiativ till utvärdering kan tas framgent. Utskottet påtalade att även om det i årsredovisningen står att skrivelsen är slutbehandlad förutsätter utskottet att en sådan uppföljning fortgår och att en plan finns för hur den är tänkt att genomföras. Utskottet menade att det bör vara fråga om en samlad uppföljning som är särskilt inriktad på strukturförändringarnas konsekvenser för församlingarna och församlingsråden. Utskottet ansåg även att vidare fördjupning bör göras mot bakgrund av de resultat som den löpande uppföljningen ger. Mot bakgrund av pågående uppföljningar samt utskottets tidigare ställningstaganden i frågan föreslog utskottet att motionerna skulle avslås, men samtidigt att kyrkomötet med anledning av motionerna skulle informera kyrkostyrelsen om vad utskottet anfört om en kontinuerlig uppföljning av strukturförändringarnas konsekvenser. Kyrkomötet följde utskottets förslag.

Frågan om utvärdering av strukturreformen var uppe även vid 2018 års kyrkomöte. Som en del av utskottets arbete med betänkandet Strukturfrågor (O 2018:3) hade kyrkostyrelsens arbetsutskott för utskottet redovisat vilka analyser som genomförts, vilka utvärderingar som pågick samt vilka framtida processer som bedömdes kunna vara aktuella i det fortsatta arbetet med att analysera och utvärdera erfarenheterna av strukturförändringarna. I betänkandet redovisas att utskottet fått reda på att det pågick utvärderingar av genomförandet av strukturförändringarna på ett brett plan, men att det samtidigt bedömdes vara för tidigt att inleda mer omfattande utvärderingar. En rapport om pågående utvärderingsinsatser var enligt uppgift till utskottet planerad att lämnas till kyrkostyrelsen under första kvartalet 2019. Mot bakgrund av pågående utvärderingar av strukturutredningens konsekvenser inom olika områden föreslog organisationsutskottet avslag på de i betänkandet aktuella motionerna, men föreslog med anledning av motionerna 2018:36 Utvärdera strukturutredningen och 2018:78 Utvärderingar av sammanslagningar av församlingar kyrkomötet att uppdraga till kyrkomötets presidium att tillse att kyrkomötet får information om de utvärderingsinsatser rörande strukturfrågor som görs av kyrkostyrelsen. I sina överväganden betonade utskottet vikten av att det pågår kontinuerliga uppföljningar för att tillgodose att församlingar och pastorat har ändamålsenliga förutsättningar att utföra den grundläggande uppgiften. Utskottet menade att en del av detta är att befintliga strukturer och resurser används effektivt, liksom att genom samverkan och lärandeprocesser lyfta fram goda exempel för att gemensamt bidra till en utveckling inom områden som påverkas av samhällsutvecklingen. Som exempel på en sådan användning nämndes tillvaratagandet av utrymmet till delegation för lokala behov och möjligheter.

Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag.

### **Processutvärderingsrapporten från 2019**

I februari 2019 fick kyrkostyrelsen information om resultaten från den processutvärdering av strukturförändringar under 2013–2018 som Uppsala, Luleå och Härnösands stift hade genomfört i samverkan med den nationella nivån. Till grund för denna information förelåg rapporten *Processutvärdering Indelningsändringar i Härnösands, Luleå och Uppsala stift 2013–2018*. Rapporten har även publicerats på berörda stifts och den nationella nivån webbsidor och finns att ta del av via följande länk.

[www.svenskakyrkan.se/filer/Rapporttext.pdf](http://www.svenskakyrkan.se/filer/Rapporttext.pdf)

Av rapportens sammanfattning framgår att syftet med studien har varit att analysera och dra lärdomar av hur indelningsändringar har genomförts i de tre stiftet samt hur processen kan utvecklas inför att flera enheter genomför indelningsändringar. Utvärderingen är baserad på totalt fem fallstudier i de tre stiftet, där både medarbetare, ledningen och förtroendevalda har fått komma till tals i fokusgrupper. I rapportens femte kapitel, "Tidiga resultat av förändringen", redovisas vissa tidiga resultat av indelningsändringarna som framkommit genom enkätundersökningen och fallstudierna. Som en övergripande slutsats anges följande (s. 28).

Dessa resultat handlar i huvudsak om en förbättrad ekonomisk situation, om en bättre organisatorisk struktur samt en möjlighet att klara mer av det kyrkliga uppdraget eftersom det finns fler kompetenser samlade i en organisation. I de tidiga resultaten ses också att många anser att arbetsmiljön har påverkats både negativt och positivt, men med tyngd mot det negativa.

Några ytterligare utvärderingsinsatser rörande strukturfrågor har ännu inte gjorts efter att nämnda rapport presenterades.

## **Ändringar avseende den lokala strukturen**

### *Om grunderna för den lokala strukturen och stiftsstyrelsens övergripande ansvar*

Kyrkoordningens bestämmelser om ändringar i den lokala strukturen återfinns i 37 kap. Ändringar i indelningen m.m. I kapitlets 2–4 §§ anges vad en församling som inte ingår i ett pastorat, respektive ett pastorat, ska kunna fullgöra. Av 37 kap. 5 § framgår att stiftsstyrelsen ska verka för en ändamålsenlig lokal struktur. I bestämmelsen anges vidare att styrelsen fortlöpande ska följa utvecklingen och snarast initiera åtgärder när så behövs för att bestämmelserna i 2–4 §§ ska kunna följas.

### *Om fördelning av beslutskompetensen*

Kompetensen att fatta beslut om ändringar i den lokala strukturen, dvs. indelningsändringar och beslut om samverkan på lokal nivå regleras i 37 kap. 6–7 §§. Av 6 § framgår formerna för stiftsstyrelsens beslut om församlingsindelning enligt följande.

Stiftsstyrelsen beslutar om ändringar av den indelning som avser församlingar som inte ingår i ett pastorat.

Om en församling som ingår i ett pastorat inte uppfyller kriterierna i 3 § får stiftsstyrelsen, efter samråd med pastoratet och dess församlingar, besluta om en ändrad församlingsindelning.

Trots bestämmelserna i 7 § första stycket får stiftsstyrelsen också besluta om en ändring av församlingsindelningen i ett pastorat om den behövs bara på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena.

Av 7 § framgår att kyrkofullmäktiges beslut om ändrad församlingsindelning i ett pastorat ska vara fastställt av stiftsstyrelsen för att gälla.

Av 6 a § framgår att stiftsstyrelsen beslutar om bildande, ändring och upplösning av pastorat om inte annat framgår av 7 och 7 a §§.

Av 7 § framgår följande.

Pastoratets kyrkofullmäktige beslutar om ändringar av församlingar inom pastoratet. Innan fullmäktige fattar sitt beslut ska församlingråden i

pastoratets församlingar ges tillfälle att yttra sig och samråd ske med stiftsstyrelsen.

Församlingens kyrkofullmäktige beslutar om indelning av församlingen i flera församlingar så att församlingen blir ett pastorat. Innan ett sådant beslut fattas ska samråd ske med stiftsstyrelsen.

Ett pastorats beslut om ändringar av församlingar inom pastoratet och en församlings beslut om indelning i flera församlingar ska fastställas av stiftsstyrelsen för att gälla. Innan stiftsstyrelsen fattar sitt beslut ska domkapitlet ges tillfälle att yttra sig. Stiftsstyrelsen får bara fastställa kyrkofullmäktiges beslut, om församlingarna kan uppfylla kriterierna i 3 §.

I 7 a och 7 b §§ regleras i vilka fall kyrkostyrelsen fattar beslut om den lokala strukturen, nämligen om en ändring av den lokala strukturen enligt 6 § eller 6 a § berör församlingar eller pastorat i flera stift, samt i situationer där en församlingsgräns sammanfaller med en kommungräns som ändras enligt 1 eller 2 § lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning. Om beslutet i sistnämnda fall kräver pastorala överväganden ska beslutet i stället fattas av stiftsstyrelsen.

Före år 2000 var det i första hand Kammarkollegiet och i vissa fall regeringen som beslutade om ändringar i församlingsindelningen. Med de ändrade kyrka-statrelationerna blev frågor om församlingsindelningen och ändringar i denna en inomkyrklig angelägenhet. Innan ändringarna med anledning av strukturskrivelsen till 2012 års kyrkomöte beslutade stiftsstyrelsen om alla ändringar i församlingsindelning.

I och med de strukturförändringar som trädde i kraft 2014 gavs kyrkofullmäktige i pastorat respektive församling kompetens att fatta vissa beslut om den lokala strukturen på så sätt att pastoratets kyrkofullmäktige beslutar om ändringar av församlingar inom pastoratet och att församlingens kyrkofullmäktige beslutar om indelning av församlingen i flera församlingar så att församlingen blir ett pastorat, se vidare bestämmelsen i 37 kap. 7 § ovan. I skälen för sina förslag framhöll kyrkostyrelsen i sin skrivelse Strukturfrågor bland annat följande (KsSkr 2012:5 s. 89).

Det finns ett visst motstånd bland remissinstanserna vad gäller förslaget att beslut om indelning inom ett pastorat ska fattas på den lokala nivån och fastställas på stiftsnivån. Kyrkostyrelsen ansluter sig dock till utredningens bedömning att pastoratet som har det övergripande ansvaret för den grundläggande uppgiften också kan bedöma vilken församlingsindelning som är lämplig. Utredningen påpekar att det är ett mer renodlat pastoralt perspektiv som ska vara avgörande för församlingsindelningen inom ett pastorat. Syftet är att skapa de bästa möjligheterna till gudstjänstfirande utifrån de önskemål och förutsättningar som finns, samtidigt som de övriga församlingskriterierna kan uppfyllas. Det är en gemensam uppgift för församlingar, pastorat och stiftet att i en dialog komma fram till en lösning som ger de bästa förutsättningarna för församlingarna att fullgöra sin uppgift. Vid fastställande av beslutet är stiftets uppgift att kontrollera att det lokala beslutet stämmer med kyrkoordningens bestämmelser, det vill säga att församlingarna uppfyller de ställda församlingskriterierna.

Kyrkostyrelsen underströk också, med hänvisning till att vissa remissinstanser uttryckt en oro för osämja eller kortsiktiga beslut, att stiftets medverkan inte begränsar sig till att ta ställning till ett beslut som pastoratet har fattat. Stiftet har, menade kyrkostyrelsen, med sitt övergripande ansvar för den lokala strukturen och sin tillsyns-



och främjandefunktion, en viktig roll även när det gäller pastoratets indelning. Kyrkostyrelsen framhöll därför att beslutet ska förberedas i en dialog där även stiftet är involverat. Kyrkostyrelsen underströk också stiftsstyrelsens och domkapitlets ansvar att initiera en process om ett pastorat, trots att problemet är känt, inte agerar när en församling inte längre uppfyller de gällande kriterierna. I det fallet är det, framhöll kyrkostyrelsen, möjligt för stiftsstyrelsen att även besluta om en ändrad församlingsindelning. (KsSkr 2012:5 s. 89)

I sitt yttrande över kyrkostyrelsens ovan nämnda skrivelse berörde läronämnden särskilt frågan om församlingsindelning och anförde följande (Ln 2012:2y).

När det gäller församlingsindelning är den teologiska utgångspunkten att den allmänliga kyrkan tar gestalt i lokala sammanhang. I Svenska kyrkan är samspelet mellan församlingar, pastorat och stift väsentligt ur ett lärooperspektiv. I detta samspel är det därför nödvändigt att stiftet har en reell möjlighet att ta ansvar för församlingsindelningen som ett uttryck för vår kyrkas episkopala struktur. Mot denna bakgrund finner Läronämnden att skrivelsens förslag är förenligt med Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära.

Vid utskottsbehandlingen av skrivelsen tillstyrkte organisationsutskottet kyrkostyrelsens förslag på de av kyrkostyrelsen angivna grunderna (O 2012:2 s. 15). Kyrkomötet beslöt i enlighet med utskottets förslag (KmSkr 2012:2).

#### *Överklagandenämndens beslut*

De nya bestämmelserna i kyrkoordningen om kyrkofullmäktiges beslutskompetens kom i viss mån att uppfattas som otydliga, vilket bland annat kom till uttryck i kyrkorättslig doktrin där två motstående tolkningar av bestämmelsen redovisades (jfr *Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2018 med kommentarer och angränsande lagstiftning*, Edqvist m.fl., Verbum 2018, s. 514 f.). Dessa motstående tolkningar av bestämmelserna kom under 2021 att prövas av Överklagandenämnden inom ramen för ett ärende om beslutsprövning (ÖN 2021/7). I ärendet hade stiftsstyrelsen beslutat att fastställa ett beslut av ett kyrkofullmäktige som innebar att ett pastorat med fyra församlingar i stället blev en församling. Överklagandenämnden konstaterade att kyrkofullmäktiges beslut innebar en upplösning av pastoratet – ett beslut som enligt nämnden ska fattas av stiftsstyrelsen. Genom beslutet kom rättsläget att klargöras. Överklagandenämnden har vidare i det aktuella beslutet uttalat att den enda situation där stiftsstyrelsen inte beslutar om bildande, ändring eller upplösning av pastorat är när en församlings kyrkofullmäktige beslutar om indelning av församlingen i flera församlingar så att församlingen blir ett pastorat (37 kap. 7 § andra stycket).

#### *Om kyrkostyrelsens möjlighet att utfärda riktlinjer m.m.*

I 6 § andra stycket lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan anges att kyrkomötet inte får besluta i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller ett stifts uppgift att besluta i. Detta innebär att en s.k. subsidiaritetsprincip gäller, vilket betyder att beslut inom Svenska kyrkan ska tas på så låg nivå som möjligt. Detta har bekräftats i förarbetena till kyrkoordningen och det har vidare uttalats att det är viktigt att regler för församlingarna och stiften inte skapas på annat sätt än genom kyrkoordningen eller på konkreta områden genom annan formell normgivning. ”Det är t.ex. inte den nationella nivåns uppdrag att genom uttalanden i Kyrkomötet eller på annat sätt utanför kyrkoordningens ram försöka binda församlingar och stift till ett visst handlingsmönster.” (SKU 1998:3 *Arbetet på olika kyrkliga nivåer*, s. 179 f.). Kyrkostyrelsen har således

inte någon allmän rätt att utfärda anvisningar, riktlinjer eller rekommendationer för verksamheten i stift och församlingar om det inte uttryckligen framgår av kyrkoordningen (jfr exempelvis KsSkr 2019:4 s. 90).

## Församlingsbegreppet

### *Församlingsbegreppets ursprung*

Församling är en översättning av det grekiska ekklēsia (ἐκκλησία) som i sig inrymmer en dubbel mening. Ekklēsia betyder såväl kyrkan i vidare mening som den lokala kristna gemenskapen.

När kristendomen etablerades i Sverige kom den lokala organisationen att bestå av territoriellt bestämda socknar, bildade kring ett antal gårdar som kunde ge nog med tionde för att underhålla kyrka och präst. Socknen hade sitt ursprung som gemenskap men denna primärt kollektiva innebörd övergick successivt till att bli en beteckning på ett geografiskt område. Socknen var i första hand en kyrklig gemenskap relaterad till sockenkyrkan, prästen och biskopen men hade även vissa funktioner i profana sammanhang. Även om en utgångspunkt var att det skulle vara en präst per kyrka och socken så blev detta inte en ordning som alltid kunde behållas. Det bildades prästgäll där en präst hade ansvaret för flera socknar och deras sockenbor. Församlingsbegreppet kom i bruk med reformationen. Församling användes i översättningen av Nya testamentet 1526. Som kyrkorättsligt begrepp etablerades det i kyrkoordningen 1571 där det användes parallellt med begreppet kyrksocken. Med begreppet församling tydliggjordes kyrkan som en gemenskap av troende.

### *Modern innebörd av begreppet*

I ett diskussionsbetänkande från 1982 års kyrkokommitté, *Församlingen i framtiden* (SOU 1983:55) diskuterades församlingsbegreppet. Kommittén anförde att begreppet församling är ett ord med flera betydelser. Man lyfte fram tre av dessa: det renodlat teologiska, det territoriella och det sociologiska.

Som renodlat teologiskt begrepp handlade det, enligt kommittén, om delaktighet i Kristus och en gemenskap i tron på Kristus. I ett arbete med församlingsstrukturen i landet var det, enligt kommittén, dock knappast i denna renodlat teologiska form begreppet användes. Då var det i stället två andra församlingsbegrepp som ofta stod mot varandra: det territoriella och det sociologiska. Kommittén konstaterade sammanfattningsvis att olika tolkningar av församlingsbegreppet inte var exklusiva i förhållande till varandra. För en mer utförlig beskrivning av kyrkokommitténs slutsatser, se exempelvis betänkandet Strukturfrågor, O 2018:3, s. 3 f.

I inledningstexten till den andra avdelningen i kyrkoordningen, *Församlingarna*, anges att Svenska kyrkan framträder lokalt som en församling och att det är denna som är den primära enheten inom kyrkan.

Av 2 kap. 1 § kyrkoordningen framgår det att församlingen är det lokala pastorala området. Begreppet pastoralt område har definierats i kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte som: ”Med pastoralt område menas ett territoriellt område inom vilket man har till uppgift att till enskilda människor överräcka det kristna budskapet i ord och handling”. Av 2 kap. 5 § kyrkoordningen framgår vidare att flera församlingar kan samverka i ett pastorat som då utgör en kyrklig samfällighet. Pastoratet har som pastoralt område det övergripande lokala ansvaret för att församlingarna fullgör sin grundläggande uppgift. Pastoratet har det ekonomiska ansvaret för alla församlingens uppgifter och fullgör uppgifterna enligt 1 § tredje och fjärde styckena samt 2–4 §§.

Strukturutredningen anförde i sitt betänkande *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2) att det fanns ett uppenbart behov av en kyrklig struktur som ger förutsättningar för människor att få och behålla en relation till en församling som präglas av delaktighet och tillhörighet. Utredningen redovisade att det av de remissvar som inkommit på diskussionsmaterialet *Strukturer för framtidens församling* tydligt kunde urskiljas önskemål om fungerande lokala gemenskaper. Man anförde att det behövdes en organisation som främjar lokalt engagemang och lokalt inflytande vilket talade för relativt små enheter som är lätt överblickbara och ger förutsättningar för personliga relationer. Mot detta fick, enligt utredningen, ställas de krav som finns på långsiktig ekonomisk bärkraft och god kompetensförsörjning även på områden som inte hör till den grundläggande uppgiften, vilket talade för relativt stora enheter. För att tillgodose behovet av såväl en nära gemenskap som en rationell resursanvändning med god administrativ kompetens menade utredningen att det i de flesta fall behövde finnas två lokala nivåer, församlingar och pastorat.

I samband med strukturförändringarna ändrades kyrkoordningen också vad gäller omfattningen av gudstjänstlivet såtillvida att det endast är i församlingar som inte ingår i pastorat samt i pastorat som det ska firas en huvudgudstjänst varje söndag och kyrklig helgdag (17 kap. 3 § första stycket kyrkoordningen). Detta gällde tidigare, som huvudregel, för alla församlingar. För ett pastorat ska domkapitlet i församlingsinstruktionen besluta vad som ska gälla beträffande huvudgudstjänster i församlingarna (17 kap. 3 § andra stycket kyrkoordningen).

Vid kyrkomötets behandling av denna fråga anförde läronämnden i sitt yttrande (Ln 2012:2y) över kyrkostyrelsens skrivelse (KsSkr 2012:5) om strukturförändringar att församlingarna, enligt läronämndens mening, också i den nya strukturen var subjekt för gudstjänstlivet eftersom de tillsammans tar ansvar för gudstjänstlivet, oavsett om de firar gudstjänst var för sig eller gemensamt i ett pastorat.

I remissvaren över strukturutredningens förslag lyftes frågan om behovet av verksamhetsråd, distriktsråd eller liknande och att möjligheten att inrätta sådana borde regleras i kyrkoordningen. Kyrkostyrelsen framhöll att det är fullt möjligt att inrätta sådana och att den omständigheten att möjligheten inte nämns i regelverket alltså inte ska tolkas som att sådana råd inte får inrättas (KsSkr 2012:5 s. 93).

#### *Tidigare behandling i kyrkomötet*

Frågan om församlingsbegreppet har tidigare behandlats av kyrkomötet sedan strukturbeslutet 2012. I organisationsutskottets betänkande *Församlingsbegreppet* (O 2014:13) behandlades motion 2014:43. Motionärerna föreslog att kyrkomötet skulle besluta att uppdra till kyrkostyrelsen att som en följd av organisationsförändringen på nytt reflektera över begreppet församling. Utskottet menade att motionens förslag i praktiken innebar att kyrkostyrelsen skulle bli tvingad att utvärdera de strukturreformer som trädde i kraft vid årsskiftet. Mot bakgrund av att reformerna varit i kraft mindre än ett år var det enligt utskottet för tidigt att utvärdera dem. Vidare anförde utskottet att när en utvärdering av strukturreformerna kan bli aktuell bör den, enligt utskottets mening, inte ske enbart med församlingsbegrepp som utgångspunkt.

Till kyrkomötet 2018 väcktes en motion (2018:34) med förslag att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda hur begreppet församling i dag ska förstås, detta inte minst utifrån de förändringar som strukturutredningen medfört. Läronämnden anförde i sitt yttrande över motionen bland annat följande (Ln 2018:6y).

Läronämnden understryker att det ur ett evangelisk-lutherskt perspektiv är viktigt att värna församlingen som kyrkans primära enhet, vilket förutsätter en kontinuerlig reflektion över vad det innebär att vara församling.

I sin behandling av motionen konstaterade organisationsutskottet i betänkandet Strukturfrågor (O 2018:3) att församlingen, som den grundläggande enheten, och församlingsbegreppet är centrala utgångspunkter i frågor som behandlar hur utvecklingen av strukturförändringarna har sett ut fram till nu och vilken inriktning den bör ta framöver för att skapa goda förutsättningar inför framtiden. Utskottet ansåg mot bakgrund av pågående utvärderingar av strukturutredningens konsekvenser inom olika områden att motionen borde avslås, vilket också blev kyrkomötets beslut.

Vid 2017 års kyrkomöte behandlades en motion om en närliggande fråga, där kyrkomötet biföll motion 2017:147 Det mångtydiga ordet pastoral. Kyrkostyrelsen gavs därmed i uppdrag att utreda och återkomma med förslag till kyrkomötet om hur ordet pastoral i kyrkoordningen kan ersättas med andra formuleringar, som inte lika lätt missförstås (O 2017:14, KmSkr 2017:24). Uppdraget återrapporterades som slutbehandlat till kyrkomötet 2020 (KsSkr 2020:3 s. 21 f.). Av återrapporteringen framgår att en utredning är genomförd om bruket av ordet pastoral och ordets innebörd i Svenska kyrkans sammanhang, likväl som i akademiska, ekumeniska och internationella sammanhang. Av utredningen framgår att ordet pastoral fyller en tydlig funktion i kyrkoordningen. Kyrkostyrelsen har därför bedömt att ordet pastoral i kyrkoordningen inte bör ersättas.

### **Begreppet pastorat**

I 2 kap. 5 § kyrkoordningen anges att flera församlingar kan samverka i ett pastorat som då utgör en kyrklig samfällighet. Vidare anges att pastoratet som pastoralt område har det övergripande lokala ansvaret för att församlingarna fullgör sin grundläggande uppgift. Slutligen anges också att pastoratet har det ekonomiska ansvaret för alla församlingens uppgifter och fullgör uppgifterna enligt 1 § tredje och fjärde styckena samt 2–4 §§.

Begreppet pastorat fick genom strukturbeslutet 2012 en delvis ändrad innebörd i förhållande till vad som tidigare gällde i kyrkoordningen. Tidigare definierades pastorat som en kyrkoherdes tjänstgöringsområde och kunde då bestå av en församling (enförsamlingspastorat) eller flera församlingar (flerförsamlingspastorat) (jfr. 36 kap. 4 § kyrkoordningen i dess lydelse före den 1 januari 2014). Pastoratet som sådant hade inte några förtroendevalda organ och var inte heller en juridisk person. Ofta användes dock benämningen pastorat om det som i formell mening var en pastoratssamfällighet, alltså en samfällighet som omfattade församlingarna i ett pastorat.

Förändringarna i regelsystemet fr.o.m. den 1 januari 2014 innebar bland annat att det inte längre finns något som kan kallas ”enförsamlingspastorat”, detta eftersom ett pastorat alltid består av flera församlingar (jfr SKU 2011:2 s. 238 och KsSkr 2012:5 s. 128). Det finns samtidigt den likheten med det som tidigare gällde att ett pastorat är en kyrkoherdes tjänstgöringsområde. Detta framgår av 34 kap. 2 § första stycket där det sägs att församlingarna i ett pastorat har en gemensam kyrkoherde.

I sin skrivelse Strukturfrågor till kyrkomötet 2012, med förslag till ändringar i kyrkoordningen avseende den lokala strukturen, noterade kyrkostyrelsen att vissa remissinstanser föreslagit att benämningen pastorat även i fortsättningen ska definieras som kyrkoherdens ansvarsområde och att det följaktligen ska finnas enförsamlings-

pastorat och flerförsamlingspastorat. Kyrkostyrelsen anslöt sig dock till de av utredningen föreslagna benämningarna pastorat, församling som ingår i pastorat och församling som inte ingår i pastorat. (KsSkr 2012:5 s. 85).

De pastoratssamfälligheter och flerpastoratssamfälligheter som fanns före den 1 januari 2014 övergick genom 2012 års strukturbeslut till att bli pastorat i begreppets nya bemärkelse (se andra punkten i övergångsbestämmelserna till SvKB 2012:14).

## Utskottets överväganden

### Motion 2021:37 Begreppet pastorat

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:37.

Enligt utskottets mening är det enligt gällande ordning redan tydligt att församlingen är den grundläggande enheten i Svenska kyrkans organisation. Det är vidare utskottets uppfattning att den nya betydelsen av begreppet pastorat, så som det regleras i kyrkoordningen sedan strukturreformens genomförande, håller på att nå genomslag och utskottet menar därför att en återgång till en tidigare ordning skulle leda till osäkerhet. Utskottet noterar att församlingar och pastorat i dagligt tal ibland benämns enheter eller ekonomiska enheter i stället för församlingar och pastorat, vilket är olyckligt. Utskottet vill uppmana till användningen av dessa kyrkliga begrepp och menar att frågan inte kan lösas genom en reglering i kyrkoordningen. Utskottet delar sammanfattningsvis inte motionärens bild av att det skulle föreligga ett behov av att justera kyrkoordningens lydelse på det sätt som föreslås och anser därför att motionen ska avslås.

### Motion 2021:40 Församlingsbegreppet

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:40.

Utskottet konstaterar inledningsvis att församlingens ställning är tydligt angiven i kyrkoordningen idag. Församlingen är det lokala pastorala området och det är församlingen som har att utföra den grundläggande uppgiften. Utskottet vill särskilt betona att pastoratet är en samverkansform *för församlingar*. Enligt utskottets mening har även församlingar i pastorat i högsta grad ansvar för och inflytande över för de för församlingen väsentliga frågorna, nämligen för den grundläggande uppgiften. I den så kallade kommentaren till kyrkoordningen (*Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2018 med kommentarer och angränsande lagstiftning*, Edqvist, Gunnar m.fl., Verbum AB, 2018) finns en sammanställning över vilka kyrkoordningsreglerade uppgifter som församlingsrådet ansvarar för, i anslutning till det som nämns avseende 4 kap. 21 § om församlingsrådets uppgifter. Utskottet konstaterar att denna sammanställning omfattar så mycket som 20 olika punkter, varav flertalet relaterar till gudstjänstlivet. Mot bakgrund av nämnda konstateranden delar inte utskottet den bild av i pastorat ingående församlingar som motionärerna beskriver och utskottet är därför inte berett att ge kyrkostyrelsen något sådant uppdrag som motionärerna efterfrågar. Utskottet anser därför att motionen ska avslås. Däremot vill utskottet framhålla att det naturligtvis är viktigt att i det lokala perspektivet kontinuerligt reflektera kring vad det innebär att vara församling.

## Motion 2021:43 Utvärdering av strukturutredningens konsekvenser

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:43.

Utskottet konstaterar att frågan om utvärdering av strukturreformen har behandlats många gånger av kyrkomötet och att vissa initiativ också tagits kring att följa konsekvenserna, samt att en studie kopplad till strukturreformen har genomförts i tre stift i samverkan med nationell nivå. Vidare konstaterar utskottet att frågor om utvärdering av och reflektion kring arbetet i det lokala sammanhanget är en ständigt pågående process, men att den snarare behöver ta sin utgångspunkt i relation till omvärldens utmaningar än i relation till en organisation som inte längre är gällande. Ett arbete med att lokalt utveckla och förbättra organisation och arbete behöver alltså relatera till de aktuella omvärldsförändringar och utmaningar som möter församlingarna idag. Utskottet menar att det utöver detta arbete inte bör läggas ett ytterligare utvärderingsarbete som syftar till att jämföra med en organisation bakåt i tiden. Mot denna bakgrund menar utskottet att motionen ska avslås.

## Motion 2021:70 Beslut om indelningsändringar

**Utskottets förslag:**

1. Kyrkomötet beslutar att bifalla motion 2021:70, punkt 1.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:70, punkt 2.

Utskottet anser att en konsekvent och enkel ordning bör råda gällande beslut om ändringar i den lokala strukturen. Stiftsstyrelsen bör därför ha beslutsbefogenheten när det gäller beslut avseende församlingsindelningen och den lokala strukturen inom ett stift. Utskottet konstaterar att detta uppnås genom att anpassa kyrkoordningens reglering på ett sådant sätt att de beslut som enligt dagens ordning enligt 37 kap. 7 § fattas av kyrkofullmäktige med bekräftelse av stiftsstyrelsen i stället fattas av stiftsstyrelsen. Enligt utskottets mening ger en sådan ordning också ett tydligt uttryck för stiftets övergripande uppdrag att främja och ha tillsyn över församlinglivet. Utskottet anser därmed att motion 2021:70 punkten 1 ska bifallas.

Utskottet anser inte att det är en uppgift för kyrkostyrelsen att ta fram riktlinjer för stiftens arbete med att främja och stödja församlingar och pastorat vid behov av översyn av församlingsstrukturen. Av denna anledning anser utskottet att motion 2021:70 punkten 2 ska avslås.

Digitalt sammanträde den 7 oktober 2021

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Maria Adeteg, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Tommy Eriksson, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahremark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson och Irene Oskarsson.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Inger Harlevi, Kristina Bäckström,

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.

### **Reservation**

Vi reserverar oss till förmån för avslag på motion 2021:70, punkt 1.

Den socialdemokratiska gruppen menar att det redan idag finns en fullt tillräcklig reglering i kyrkoordningens 37 kap. 6 och 7 §§ som tillgodoser det behov som lyfts fram i motionen. Enligt 6 § ska beslut om indelningsändringar, av församlingar som inte ingår i ett pastorat, fattas av stiftsstyrelsen. När det gäller ändringar av församlingar inom ett pastorat, eller när en församling ska delas och bli flera församlingar i ett pastorat, ska beslutet fastställas av stiftsstyrelsen för att gälla, enligt 7 §. Att frånta församlingens valda företrädare i kyrkofullmäktige rätten att fatta beslut om en så grundläggande fråga som församlingens indelning och gränser vore olyckligt. Att det redan idag finns en bestämmelse som gör att det både ska ske ett samråd mellan församlingen/pastoratet och stiftsstyrelsen före beslutet och att stiftsstyrelsen måste fastställa beslutet för att det ska gälla menar vi är en fullt tillräcklig ordning, och är helt i enlighet med stiftets främjandeuppdrag. Vi menar därför att motion 2021:70 punkt 1 bör avslås.

*Louise Callenberg, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Tommy Eriksson och Mattias Benke*

### **Särskild mening 1**

Vi ansluter oss till reservationen som innebär att motion 2021:70 punkt 1 bör avslås.

*Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson och Roger Eklund*

### **Särskild mening 2**

Jag anser att motion 2021:70 punkt 1 borde avslås eftersom ett bifall skulle motverka församlingars och pastorats självstyrelse. Gällande kyrkoordning bör bibehållas.

*Gunvor Vennberg*

---

**Kyrkomötet**  
**Läronämndens yttrande 2021:12y**

**Begreppet pastorat**

---

Läronämndens yttrande över motion 2021:37

I kyrkoordningen står: ”Svenska kyrkan framträder lokalt som en församling. Denna är den primära enheten inom kyrkan” (Inledning till kyrkoordningens andra avdelning).

Begreppen församling och pastorat är hävdvunna begrepp som återspeglar och påverkar kyrkans självuppfattning.

En användning av dessa begrepp på det sätt motionären föreslår strider inte mot Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära.

Uppsala den 27 augusti 2021

På läronämndens vägnar

*Antje Jackelén, ordförande*

*Anna Cöster, sekreterare*

*Närvarande:* Ärkebiskop Antje Jackelén, ordförande, biskop Karin Johannesson, biskop Martin Modéus, biskop Åke Bonnier, biskop Johan Dalman, biskop Mikael Mogren, biskop Fredrik Modéus, biskop Johan Tyrberg, biskop Susanne Rappmann, biskop Sören Dalevi, biskop Eva Nordung Byström, biskop Thomas Petersson, biskop Andreas Holmberg, Marta Axner Ims, Teresa Callewaert, Göran Eidevall, Eva-Lotta Grantén, Håkan Möller, Jesper Svartvik och Mikael Winnige.



---

## Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2021:4

### Begravnings-samfälligheter

---

#### Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2021:26 i vilken motionärerna föreslår att kyrkostyrelsen ges i uppdrag att utreda möjligheten för församlingar och pastorat inom Svenska kyrkan att bilda begravnings-samfälligheter enligt Göteborgsmodellen. Utskottet menar att det är möjligt att finna ändamålsenliga former för samverkan inom ramen för de strukturer som redan finns på lokal nivå utan att inrätta särskilda kyrkliga samfälligheter för begravningsverksamheten. Utskottet föreslår att motionen avslås.

Till betänkandet finns två reservationer.

#### Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:26.

#### Motionens förslag

##### Motion 2021:26 av Sten Janson m.fl., Begravnings-samfälligheter

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda möjligheten för församlingar och pastorat inom Svenska kyrkan att bilda begravnings-samfälligheter enligt Göteborgsmodellen.

#### Bakgrund

##### Kyrkoordningens reglering om kyrkliga samfälligheter för särskilda uppgifter

Kyrkoordningen medger idag förekomsten av två partiella samfälligheter, i kyrkoordningen benämnda *kyrkliga samfälligheter för särskilda uppgifter*. Dels får det, för det ekonomiska ansvaret för kyrkobyggnaderna i Visby stift, finnas en samfällighet som omfattar samtliga församlingar i stiftet (Samfälligheten Gotlands kyrkor) dels får det, för att fullgöra samtliga uppgifter som ingår i begravningsverksamheten enligt begravningslagen (1990:1144) samt för att svara för skötsel av gravar, finnas en kyrklig samfällighet som omfattar det territoriella område som utgjorde Göteborgs kyrkliga samfällighet enligt indelningen den 1 januari 2016 (Begravnings-samfälligheten i Göteborg).

Bestämmelserna om dessa samfälligheter återfinns i 2 kap. 10–10 b §§. Av bestämmelserna framgår förutsättningarna för ändring och upplösning av samfälligheten, vilka bestämmelser i övrigt som gäller för dessa samfälligheter – bland annat om överklagande, tillsyn och riktlinjer för begravningsverksamheten – samt att kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om dessa samfälligheter.

## Bakgrund till gällande reglering

Begravningsverksamhet regleras i begravningslagen (1990:1144). Av lagens första kap. 1 § framgår att med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser. Vidare framgår att med huvudman avses i lagen församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde. På en sådan allmän begravningsplats ska, enligt 3 kap. 3 §, gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom församlingen/samfälligheten eller kommunen.

Före relationsändringen med staten var det enligt 11 kap. 7 § kyrkolagen obligatoriskt att vissa församlingsangelägenheter i ett flerpastorat skulle skötas på samfällighetsnivå av en pastoratssamfällighet. Till dessa uppgifter hörde bland annat anläggande och underhåll av begravningsplatser. Enligt 11 kap. 8 §, första stycket, var det dock möjligt att i stället bilda en total pastoratssamfällighet som då skötte samtliga ekonomiska församlingsangelägenheter. Enligt andra stycket i samma paragraf kunde församlingarna inom flera pastorat bilda en partiell flerpastoratssamfällighet för en eller flera av de ekonomiska församlingsangelägenheterna eller bilda en total flerpastoratssamfällighet för samtliga sådana uppgifter. Om en partiell flerpastoratssamfällighet bildades fick ändå en total pastoratssamfällighet bestå för att sköta de återstående ekonomiska angelägenheterna.

I och med kyrkoordningens tillkomst upphörde möjligheten att bilda partiella samfälligheter. Ett av de främsta motiven till förändringen var att systemet med partiella samfälligheter, där samfälligheten hade ansvaret för de ”tungta” ekonomiska uppgifterna medan församlingen svarade för församlingsangelägenheterna i övrigt och där samfälligheten och församlingen utdebiterade medel för sina respektive delar, i vissa fall hade lett till praktiska problem, till exempel vad gällde ansvarsfördelningen (CsSkr 1999:3, 2–78 f.). Den enda partiella samfällighet som tilläts bestå var den samfällighet som alltsedan 1983 hade funnits i Visby stift, Samfälligheten Gotlands kyrkor. Denna samfällighet har till uppgift att svara för underhållsåtgärder på kyrkorna i Visby stift. Undantaget för samfälligheten Gotlands kyrkor förklarades av centralstyrelsen med att de särskilda förhållandena i Visby stift motiverade en särlösning (CsSkr 1999:3, 2–79).

Genom de strukturförändringar som trädde i kraft den 1 januari 2014 upphörde möjligheten för församlingar att samverka i flerpastoratssamfälligheter. Göteborgs kyrkliga samfällighet, vilken omfattade samtliga församlingar inom Göteborgs kommun, fick dock, med stöd av övergångsbestämmelser, finnas kvar fram till och med den 31 december 2017. Övergångsbestämmelserna motiverades av att stiftsstyrelsen i Göteborg behövde ges tillräckligt utrymme för att kunna planera och genomföra en ordnad övergång från den dåvarande samfällighetskonstruktionen till en kommande ordning som möjligen skulle komma att innehålla ett flertal pastorat/församlingar.

## Om särlösningen för begravningsverksamheten i Göteborg

Vid 2015 års kyrkomöte beslutades att det skulle införas en bestämmelse i kyrkoordningen om att det i Göteborgs stift får finnas en samfällighet för att dels fullgöra samtliga de uppgifter som ingår i begravningsverksamheten enligt begravningslagen (1990:1144), dels svara för gravskötsel. Genom beslutet bifölls kyrkostyrelsens förslag i skrivelsen Särlosning för begravningsverksamheten för församlingarna inom nuvarande Göteborgs kyrkliga samfällighet (KsSkr 2015:6), se kyrkomötets skrivelse Begravningsverksamheten i Göteborg (KmSkr 2015:19). Organisationsutskottet hade

i sitt betänkande Begravningsverksamheten i Göteborg (O 2015:3) föreslagit avslag på kyrkostyrelsens skrivelse och i stället föreslagit att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att till 2016 års kyrkomöte överväga ett samlat förslag till möjligheter för partiella samfälligheter för begravningsverksamheten i hela landet. Kyrkomötet avlog utskottets förslag.

I skrivelsen betonade kyrkostyrelsen att det, mot bakgrund av de särskilda omständigheter som föreligger för begravningsverksamheten inom Göteborgs kyrkliga samfällighet, fanns sådana skäl som kunde motivera ett undantag från den lokala struktur som annars gäller enligt kyrkoordningen efter 2012 års kyrkomötesbeslut om strukturfrågorna. Till de särskilda omständigheterna för begravningsverksamhetens del angavs höra det faktum att denna verksamhet hållits samman inom Göteborgs kommun under 130 år och eftersom verksamheten så länge bedrivits sammanhållen, fanns det inga personella resurser med en koppling både till begravningsverksamheten och till övrig församlingsverksamhet i någon församling inom Göteborgs kyrkliga samfällighet.

Kyrkostyrelsen har därefter, i enlighet med bemyndigande från kyrkomötet, beslutat om närmare bestämmelser, bland annat vissa införandebestämmelser, som var nödvändiga för bildandet av en begravningsamfällighet i Göteborg. I Kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2016:8) med närmare bestämmelser om begravningsamfälligheten i Göteborg ges de närmare förutsättningarna för hur begravningsamfälligheten i Göteborg ska kunna fungera och därmed fullgöra de uppgifter som anges i 2 kap. 10 a § kyrkoordningen. Bestämmelserna reglerar bland annat att begravningsdelegerade är begravningsamfällighetens högsta beslutande organ, liksom att begravningsstyrelsen är styrelse i begravningsamfälligheten, om dessa organs uppgifter, sammansättning, valbarhet till organen, om ekonomisk förvaltning och revision, om tillsyn samt om en rad hänvisningsbestämmelser till kyrkoordningen avseende bland annat mandatperiodens längd, ärendehantering och om formerna för ärendenas avgörande.

Av 3 kap. 5 § följer att en av kyrkoherdarna är ordförande i begravningsstyrelsen och av 5 kap. 3 § framgår att den kyrkoherde som är ordförande i begravningsstyrelsen ansvarar för tillsyn över all verksamhet i begravningsamfälligheten utifrån ett pastoralt perspektiv. I sin skrivelse till kyrkomötet hade kyrkostyrelsen särskilt framhållit att till det som behöver finnas med i de närmare bestämmelserna om begravningsamfälligheten hör bland annat frågor om styrning och ledning. Bland annat angavs att ”Enligt kyrkostyrelsens mening bör därför även den nu föreslagna begravningsamfälligheten ha en pastoral ledning.” I läronämndens yttrande inför skrivelsens behandling i kyrkomötet noterades: ”Från lärosynpunkt är det viktigt att det finns en pastoral ledning av all verksamhet inklusive begravningsverksamheten.” (Ln 2015:5y)

I anslutning till beslutet om de aktuella bestämmelserna antog kyrkostyrelsen också en särskild kommentar: *Kommentar till Kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2016:8) med närmare bestämmelser om begravningsamfälligheten i Göteborg.* Som en avslutning på kommentarens allmänna del (s. 5) framhåller kyrkostyrelsen följande.

Avslutningsvis finns det skäl att framhålla att det enligt kyrkoordningen bara får finnas denna enda kyrkliga samfällighet för särskilda uppgifter som ska svara för begravningsverksamhet och gravskötsel. Den här föreslagna lösningen ska därför ses mot bakgrund av de särskilda förutsättningar som gäller för den nu aktuella begravningsamfälligheten och kan inte tillämpas på församlingar och pastorat där helt andra förutsättningar gäller.

## Tidigare utredningar om samverkansformer för begravningsverksamheten

Frågan om bildande av en samfällighet för begravningsverksamheten har tidigare varit föremål för utredning.

Med anledning av bifall till en motion (Mot 2003:36, O 2003:3, KmSkr 2003:6) till 2003 års kyrkomöte, om att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda frågan om samfällighetsbildning för underhåll av kyrkobyggnader, fattade kyrkostyrelsen beslut om att utvidga utredningsuppdraget. Utöver behovet av partiella samfälligheter för kyrko- underhåll skulle utredningen även se över behovet av partiella samfälligheter inom andra områden som till exempel begravningsverksamheten.

En promemoria utarbetades kring förutsättningarna för och konsekvenserna av bildande av partiella samfälligheter, men sedan promemorian remitterats beslutade kyrkostyrelsen att inte lägga fram något förslag till kyrkomötet. Detta eftersom kyrkostyrelsen i likhet med de flesta remissinstanserna konstaterat att promemorians förslag ytterligare skulle komplicera kyrkoordningen och den kyrkliga organisationen, se KsSkr 2005:3.

I kyrkostyrelsens skrivelse Strukturfrågor (KsSkr 2012:5) till 2012 års kyrkomöte angav kyrkostyrelsen att den avsåg att utreda frågan om olika samverkansmöjligheter för begravningsverksamheten och att återkomma i frågan till 2013 års kyrkomöte. I september 2012 beslutade kyrkostyrelsen direktiv till en utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten. Utredningen gavs en mycket kort utredningstid för att det skulle vara möjligt för styrelsen att, efter remissbehandling, återkomma i frågan till 2013 års kyrkomöte. Ett av skälen till att saken kunde anses brådskande var att flerpastoratssamfälligheter som eventuellt skulle vilja dela upp sig i flera pastorat den 1 januari 2014 kunde få svårigheter att göra det om inte begravningsverksamheten fortsatt kunde samordnas. Särskilt uppmärksammades situationen för Göteborgs kyrkliga samfällighet.

Utredningens betänkande, *Samverkansformer för begravningsverksamheten* (SKU 2013:2), överlämnades till kyrkostyrelsen i mitten av februari 2013. I betänkandet föreslog utredaren att en obligatorisk partiell flerpastoratssamfällighet skulle bildas av begravningshuvudmännen för varje kommun (eller ett par kommuner). Ett av huvudskälen till valet av just denna samverkansform var enligt utredaren att den kunde åstadkomma en utjämning av begravningsavgiften. Som alternativa förslag presenterades i betänkandet dels en modell med frivilliga partiella begravnings-samfälligheter, dels en modell med en särlösning för församlingarna inom Göteborgs kommun vilken gick ut på att dessa församlingar skulle ges rätt att bilda en samfällighet för utförande av alla de uppgifter som ingår i begravningsverksamheten, anordna och hålla krematorium samt svara för skötsel av gravar.

Kort tid efter att utredningen hade överlämnats till kyrkostyrelsen beslutade regeringen en lagrådsremiss i vilken föreslogs att folkbokföring inte längre skulle ske i Svenska kyrkans församlingar och att en enhetlig begravningsavgift för alla kyrkliga huvudmän skulle införas. Ändringarna föreslogs träda i kraft den 1 januari 2016. Därefter lämnade regeringen en proposition till riksdagen som i allt väsentligt föreslog detsamma som lagrådsremissen (prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden*). Riksdagen beslutade den 29 maj 2013 att bifalla propositionen. Mot den bakgrunden kunde kyrkostyrelsen konstatera att förutsättningarna för förslagen i utredningen om samverkansformer för begravningsverksamheten hade ändrats genom den proposition som hade beslutats av riksdagen. Man beslöt därför att inte remittera utredningen om samverkansformer utan att beredningen av ärendet skulle fortsätta.

I november 2013 fastställdes direktiv för en förnyad utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten. Enligt direktiven skulle utredaren, särskilt med beaktande av riksdagens beslut om enhetlig begravningsavgift, utreda behovet av samverkan och under vilka former en sådan samverkan bäst kan ske. Utredaren skulle också särskilt beakta den struktur för Svenska kyrkan som kyrkomötet beslutade om 2012. Utredaren avlämnade betänkandet *Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå* (SKU 2015:2) i december 2015. I betänkandet redovisades tre huvudlinjer för samverkan på lokal nivå i Svenska kyrkan – en fri form, en reglerad i form av partiella samfälligheter samt en med vidgade enheter inom nuvarande lokal struktur. Utifrån detta beskrevs fem alternativ för konkret samverkan.

Kyrkomötet 2015 gav kyrkostyrelsen i uppdrag att mot bakgrund av vad kyrkorättsutskottet anfört i betänkandet *Samordning av begravningsverksamheten m.m.* (Kr 2015:2), ”... klargöra hur frågorna om tillsyn och samordning ska hanteras”. I utskottsbetänkandet behandlades tre motioner, (2015:4, 2015:7 och 2015:16) med förslag om samverkan, samordning, rådgivning och tillsyn av begravningsverksamheten, liksom samordning av de kyrkliga begravningshuvudmännens krematorieverksamhet. Mot bakgrund av att kyrkomötesuppdraget och den ovan nämnda utredningen *Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå* visat sig ha beröringspunkter, beslöt kyrkostyrelsen att inte remittera utredningen utan att frågorna istället fortsatt skulle beredas tillsammans. Den fortsatta beredningen ledde så småningom fram till kyrkostyrelsens skrivelse *Begravningsverksamheten* (KsSkr 2017:5) med bland annat förslag om att i kyrkoordningen tydliggöra kyrkostyrelsens och stiftens ansvar gällande begravningsverksamheten. Kyrkomötet 2017 beslöt, med några mindre justeringar, i enlighet med kyrkostyrelsens förslag (O 2017:1, KmSkr 2017:18).

### Kyrkomötets tidigare behandling

Frågan om partiella samfälligheter för begravningsverksamheten har, utöver vad som nämnts ovan, behandlats av kyrkomötet ett flertal gånger. Såväl vid 2004 som 2008 och 2011 års kyrkomöten har motionerna avslagits mot bakgrund av att frågan varit under utredning, i de senare fallen inom ramen för Strukturutredningen (O 2004:9, O 2008:5 och O 2011:4). Även 2012 motionerades kring samverkansformer på lokal nivå, bland annat avseende begravningsverksamheten. Motionerna avslogs med hänvisning till att kyrkostyrelsen i september 2012 tillsatt den ovan nämnda utredningen *Samverkansformer för begravningsverksamheten* (O 2012:2).

Till 2013 års kyrkomöte väcktes en motion (2013:35) med förslag om att dels införa de bestämmelser som framgår av bilaga 5 till utredningen *Samverkansformer för begravningsverksamheten* (SKU 2013:2), innebärande en möjlighet att bilda partiella samfälligheter för begravningsverksamheten inom en kommun, dels om att uppdra till kyrkostyrelsen att hos regeringen initiera erforderliga ändringar i begravningslagen. Motionen avslogs på förslag av organisationsutskottet (O 2013:7). Utskottet konstaterade i sitt betänkande, mot bakgrund av den kritik som i ett yttrande till utskottet framförts av kyrkorättsutskottet, att förslaget inte beretts på det sätt som får anses krävas och att förslaget därtill bedömdes sakna förutsättningar att stå sig över tid.

I sitt yttrande Särlösning för begravningsverksamheten för församlingarna inom nuvarande Göteborgs kyrkliga samfällighet (Ln 2015:5y) framhöll läronämnden följande.

Från lärosynpunkt är det viktigt att det finns en pastoral ledning av all verksamhet inklusive begravningsverksamheten. Samtidigt konstaterar läronämnden att det inte finns några läromässiga invändningar mot att

den kyrkliga organisationen i ekonomiskt och administrativt avseende utformas på olika sätt, så länge klarhet råder om att församlingen är den grundläggande enheten i kyrkan.

### Enhetlig begravningsavgift

Kort efter beslutet om en enhetlig begravningsavgift för samtliga kyrkliga begravningshuvudmän fattade regeringen beslut om tilläggsdirektiv till Begravningsmetodsutredningen, med uppdrag att utreda frågan om hur avgifterna även för begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. I utredningens betänkande *Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats* (SOU 2013:82), föreslogs att Stockholms och Tranås kommuner inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Förslaget togs emellertid inte vidare i den proposition som följde på Begravningsmetodsutredningens förslag, utan uppgavs beredas vidare inom Regeringskansliet (Regeringens proposition 2015/16:95 *Vissa begravningsfrågor*, s. 10). Såvitt känt är denna beredning ännu inte avslutad.

### Utskottets överväganden

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:26.

Utskottet konstaterar inledningsvis att motionärerna lyfter flera angelägna frågor med koppling till huvudmannskapet för begravningsverksamheten i stort. Det är enligt utskottets mening angeläget att detta uppdrag fullgörs på ett förtroendefullt och ändamålsenligt sätt. Ur dessa perspektiv är frågor om samverkan av avgörande betydelse för huvudmännen inom Svenska kyrkan. Samverkan behöver generellt sett ske i syfte att hålla nere kostnader och för att i övrigt möta de krav som ställs på begravningsverksamheten, exempelvis relaterat till frågor om kremation, transporter, särskilda gravplatser och tillhandahållande av lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

Utskottet delar emellertid inte motionärernas uppfattning om att formerna för denna angelägna samverkan ska sökas inom ramen för ytterligare en organisatorisk samverkansform på lokal nivå. Som framgår av bakgrundsbeskrivningen ovan har utvecklingen av Svenska kyrkans organisation gått i en riktning där den lokala strukturen förenklats och där samverkansformerna genom strukturbeslutet 2012 har renodlats. Utskottet konstaterar också att såväl kyrkostyrelsen som stiftens genom kyrkomötets beslut 2017 givits uttryckligt ansvar för frågor gällande begravningsverksamheten. Genom samma beslut infördes också krav för församlingarna på att ha riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad. I dessa dokument kan anges hur samverkan med andra huvudmän ska utformas. Utskottet menar sammanfattningsvis att det är möjligt att finna ändamålsenliga former för samverkan redan inom ramen för befintliga strukturer på lokal nivå, utan inrättandet av särskilda kyrkliga samfälligheter för utförandet av begravningsverksamheten. Det bör också framhållas att uppbyggnad och drift av en begravnings-samfällighet i sig medför särskilda kostnader. Mot bakgrund av vad som nu anförts förslår därför utskottet att motionen ska avslås.

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Maria Adeteg, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahremark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson, Irene Oskarsson och Lars-Ola Dahlqvist.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.

#### **Reservation 1**

Jag reserverar mig till förmån för bifall till motion 2021:26.

*Irene Oskarsson*

#### **Reservation 2**

Jag reserverar mig till förmån för bifall av motion 2021:26.

*Lars B Andersson*





---

**Kyrkomötet**  
**Organisationsutskottets betänkande 2021:5**

**Valfrågor m.m.**

---

## **Sammanfattning**

I betänkandet behandlas sju motioner som på olika sätt berör valfrågor. Tre av motionerna, 2021:33, 2021:58 och 2021:92, rör frågor om effektivisering, förenkling och digitalisering av kyrkovalen, medan en motion, 2021:71, berör direkta och indirekta val. Vidare behandlas två motioner, 2021:61 och 2021:91, som handlar om valsedlars utformning respektive distribution av valsedlar. Slutligen behandlas även en motion, 2021:52, om församlingsrepresentation i kyrkofullmäktige och kyrkoråd. Utskottet föreslår att bifalla motionerna 2021:58 och 2021:61, att motion 2021:33 ska anses besvarad och att övriga motioner ska avslås.

Till betänkandet finns fyra reservationer och tre särskilda meningar.

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>1</b>
<b>Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut</b> .....	<b>3</b>
<b>Motionernas förslag</b> .....	<b>3</b>
Motion 2021:33 av Nils Gårder, Förenkling och lägre kostnader för kyrkoval.....	3
Motion 2021:52 av Eva Kyrk, Församlingsrepresentation i kyrkofullmäktige och kyrkoråd .....	3
Motion 2021:58 av Victor Ramström m.fl., Digitalt godkännande av kandidatur i kyrkoval .....	3
Motion 2021:61 av Bertil Olsson, Distribution av valsedlar .....	3
Motion 2021:71 av Hans-Olof Andrén m.fl., Reformerade indirekta val.....	3
Motion 2021:91 av Eric Westroth m.fl., Säkert valsedelssystem .....	4
Motion 2021:92 av Eric Westroth m.fl., Rösta digitalt i kyrkovalet.....	4
<b>Bakgrund</b> .....	<b>4</b>
Effektivisering, förenkling och digitalisering av kyrkovalet.....	4
Direkta och indirekta val.....	11
Valsedlar .....	11
Församlingsrepresentation i kyrkofullmäktige och kyrkoråd .....	17
<b>Utskottets överväganden</b> .....	<b>19</b>
Motion 2021:33 Förenkling och lägre kostnader för kyrkoval, motion 2021:58 Digitalt godkännande av kandidatur i kyrkoval och motion 2021:92 Rösta digitalt i kyrkovalet .....	19
Motion 2021:71 Reformerade indirekta val.....	20
Motion 2021:61 Distribution av valsedlar och motion 2021:91 Säkert valsedelssystem.....	20
Motion 2021:52 Församlingsrepresentation i kyrkofullmäktige och kyrkoråd.....	20
<b>Reservationer och särskilda meningar</b> .....	<b>21</b>

## Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

O 2021:5

Kyrkomötet beslutar att

1. motion 2021:33 ska anses besvarad med vad utskottet anfört,
2. avslå motion 2021:52 punkt 1,
3. avslå motion 2021:52 punkt 2,
4. avslå motion 2021:52 punkt 3,
5. bifalla motion 2021:58,
6. bifalla motion 2021:61,
7. avslå motion 2021:71,
8. avslå motion 2021:91,
9. avslå motion 2021:92.

## Motionernas förslag

### **Motion 2021:33 av Nils Gårder, Förenkling och lägre kostnader för kyrkoval**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda och redovisa vilka förändringar och besparingar som kan göras vid Svenska kyrkans val.

### **Motion 2021:52 av Eva Kyrk, Församlingsrepresentation i kyrkofullmäktige och kyrkoråd**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i 3 och 4 kapitlen i kyrkoordningen som innebär att

1. om ett pastorat består av fler än en församling ska samtliga församlingar vara representerade i kyrkofullmäktige. Om en församling efter kyrkovalet saknar representation i kyrkofullmäktige ska församlingens ordförande eller dennes ersättare tilldelas en plats i kyrkofullmäktige,
2. om en församling efter kyrkovalet saknar representation i kyrkofullmäktige kan anmälan om beslut att ändra antalet ledamöter i kyrkofullmäktige göras till stiftsstyrelsen senast i december under valåret,
3. alla församlingar måste vara representerade i kyrkorådet.

### **Motion 2021:58 av Victor Ramström m.fl., Digitalt godkännande av kandidatur i kyrkoval**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att inför nästa kyrkoval utreda en förändrad metod för godkännande av kandidatur med hjälp av digital signering.

### **Motion 2021:61 av Bertil Olsson, Distribution av valsedlar**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda möjligheten att ge stiftet i uppdrag att ansvara för distributionen av valsedlar till kyrkomötet och stiftsfullmäktige.

### **Motion 2021:71 av Hans-Olof Andrén m.fl., Reformerade indirekta val**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär reformerade indirekta val av kyrkomöte och stiftsfullmäktige, varvid särskilt effekterna på proportionalitet och ekonomi ska belysas.

**Motion 2021:91 av Eric Westroth m.fl., Säkert valsedelssystem**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda möjligheten att införa ett valsystem med en gemensam valsedel för samtliga nomineringsgrupper.

**Motion 2021:92 av Eric Westroth m.fl., Rösta digitalt i kyrkovalet**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda möjligheten att med personlig elektronisk signatur kunna rösta i kyrkovalet via internet.

## Bakgrund

### Effektivisering, förenkling och digitalisering av kyrkovalet

#### Digitala satsningar

I kyrkostyrelsens skrivelse 2021:1 Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2022–2024, anges att kyrkostyrelsen avsätter 15,2 miljoner kronor under en planeringsperiod för en ökad digitalisering av kyrkovalet 2025. Kyrkostyrelsen anför i skrivelsen att de ser behov av att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan upprätthållas till en lägre kostnad än idag. Vidare framhålls att en ökad digitalisering av kyrkovalet 2025 inte bara är en anpassning till den digitala utvecklingen i resten av samhället utan bedöms även frigöra personella resurser på stiftsnivån. Satsningen kommer initialt att innebära en utvecklingskostnad för den nationella nivån, men på sikt innebär satsningen en ekonomisk besparing för Svenska kyrkan som helhet. Med utgångspunkt i att det är hög tid för omställning anför kyrkostyrelsen vidare att de planerar att under kommande planeringsperiod initiera och igångsätta ett antal större utredningar för att därefter återkomma till kyrkomötet med grundligt genomarbetade beslutsförslag.

Den digitala satsningen vid kyrkokansliet som planeras till kyrkovalet 2025 berör företrädesvis olika former av tekniska lösningar som ska kunna minska den manuella hanteringen i kyrkovalet.

I sammanhanget kan noteras att det redan inför kyrkovalet 2017 och 2021 gjorts vissa satsningar för att få ner kostnaderna och förenkla arbetssättet för nomineringsgrupper, stift och valkansli. Bland annat har utgifterna för trycksaker minskat och registrering av grupper och kandidater har ändrats från manuell pappershantering till att registreringen nu sker digitalt.

#### Digital röstning

##### *Inledning*

Med digital röstning eller elektroniska val avses normalt val som sker över internet från vilken dator som helst. De röstande kan med andra ord rösta från egna datorer via en hemsida. I begreppet ryms emellertid även mindre långtgående digitala röstningsalternativ, som till exempel att röstning sker via en i vallokalen placerad dator. En fördel som ofta lyfts fram med elektroniska val är att tillgängligheten ökar. Att i någon utsträckning införa elektroniska val är förenat med stora kostnader i ett initialskede, men kan på längre sikt innebära kostnadsbesparingar. Ett elektroniskt röstningsförfarande måste dock uppfylla högt ställda krav på tillförlitlighet och säkerhet, vilket bland annat innebär att systemet måste kunna säkerställa att bara personer som har rösträtt kan rösta, att en avgiven röst inte kan ändras av någon annan samt att det bara är möjligt att utnyttja sin röst en gång. Vidare måste ett elektroniskt röstsysteem via internet kunna säkerställa en korrekt sammanräkning av röster. Slutligen måste det finnas garantier för att valhemligheten tryggas (se O 2006:5).

Vid kyrkomötet 2003 behandlades motion 2003:1, med förslag om att uppdra till kyrkostyrelsen att verka för att göra det möjligt att genomföra kyrkovalet 2005 på elektronisk väg. Motionen avslogs av organisationsutskottet som i sina överväganden anförde att det finns en rad frågor, särskilt rörande valhemligheten, som måste klarläggas och lösas innan det kan bli fråga om att införa elektronisk röstning (O 2003:4). Utskottet hänvisade även till det direktiv till ny vallagsutredning som våren 2003 utfärdats av regeringen (dir. 2003:37), där vallagskommittén bland annat fått i uppdrag att överväga i vilken utsträckning elektroniska förfaranden borde införas vid röstning i röstningslokaler (se avsnittet nedan).

Även år 2004 behandlades en motion, 2004:49, vari det föreslogs att kyrkomötet skulle uppdra åt kyrkostyrelsen att verka för att det ska bli möjligt att rösta på elektronisk väg utöver redan existerande möjligheter att rösta. Enligt motionären var motivet för förslaget att det skulle öka valdeltagandet. Även denna motion avslogs med motiveringen att det bedömdes rimligt att avvakta den pågående statliga utredningen innan det kunde bli aktuellt att se närmare på möjligheterna till elektroniskt röstningsförfarande i kyrkovalet (O 2004:4). Till kyrkomötet 2006 inkom ytterligare en motion som berörde elektroniska val. I motion 2006:30 föreslogs att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att inleda en försöksverksamhet i mindre skala med elektroniska val 2009. Motionen avslogs med hänvisning till att ett bifall till någon av de motioner som behandlades i betänkandet O 2006:5 på ett olyckligt sätt skulle kunna föregripa kommande förslag från den då pågående så kallade Demokratiutredningen. Mot bakgrund av att Demokratiutredningens rapport skulle vara färdig kort efter kyrkomötet ansåg utskottet inte heller att det var praktiskt möjligt att genom tilläggsdirektiv till utredningen föranstalta om att den särskilt skulle överväga frågan om elektroniska val.

Till kyrkomötet 2007 inkom på nytt en motion, 2007:70, med förslag om att kyrkostyrelsen skulle utreda möjligheten att använda elektronisk signatur vid de kyrkliga valen. Organisationsutskottet avslog motionen med motiveringen att den efterfrågade utredningen i praktiken redan genomförts av Demokratiutredningen i betänkandet *Välja med förtroende* (SKU 2006:2). I utredningen framhålls bland annat följande (s. 210).

Utöver de risker som är förbundna med själva röstningsförfarandet har den tidigare redovisningen visat att det finns tekniska säkerhetsfrågor som kräver sin lösning. Vi menar att det inte är rimligt, särskilt med hänsyn till befarade kostnader, att Svenska kyrkan skulle inta någon tätposition i utvecklandet av tekniskt säkra lösningar. Det står dock klart att det sker en snabb utveckling i fråga om att finna sådana lösningar för elektronisk röstning. Utvecklingsarbetet äger rum på många håll runt om i världen. Det gäller inte endast möjligheterna att rösta elektroniskt utan även andra former av säker elektronisk identifiering och kommunikation.

Mot bakgrund av vår redovisning av diskussioner om elektronisk röstning, tekniska säkerhetsfrågor och ekonomiska konsekvenser menar vi att det saknas förutsättningar att för närvarande lägga fram några konkreta förslag om övergång till ett elektroniskt röstningsförfarande. Samtidigt ser vi det som önskvärt att det så snart som möjligt skall gå att rösta elektroniskt.

Sammanfattningsvis konstaterade Demokratiutredningen att det inte var möjligt att lägga fram något förslag om elektronisk röstning, men att kyrkostyrelsen aktivt behöver

följa utvecklingen i fråga om möjligheterna att införa ett elektroniskt röstningsförfarande. Sedan utredningens förslag hade remissbehandlats, beslöt kyrkostyrelsen att inte avge någon skrivelse till 2007 års kyrkomöte.

Vid kyrkomötet 2017 beslutades, på förslag av organisationsutskottet, att uppdra till kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta kyrkliga val ur demokrati-, kyrkosyns-, och digitaliseringsperspektiv (se närmare om utredningen och dess direktiv i avsnittet nedan om direkta och indirekta val). Organisationsutskottet anförde i sitt betänkande 2017:4 att det finns behov av att analysera konsekvenserna av de olika valsystemen ur ett digitaliseringsperspektiv och enligt utskottets mening torde de tekniska möjligheterna att genomföra elektroniska kyrkoval inte vara särskilt avlägsna och att digitaliseringens möjligheter för respektive valsystem behöver analyseras.

Nämnda konsekvensanalys återrapporteras till kyrkomötet 2021 (KsSkr 2021:3, bilaga 1). I analysen anføres att frågan om digitalisering i samband med val kan avse olika saker. Det kan vara fråga om att rösta elektroniskt utan att besöka en vallokal, men det kan även handla om att röstningen sker i en vallokal men med hjälp av elektronisk röstningsapparat. Vidare kan digitalisering av valet handla om att själva valhandlingen sker på samma sätt, men att logistiken kring valet vad gäller exempelvis nomineringar och röstlängder, är digitaliserade. I analysen redogörs bland annat kortfattat för en offentlig utredning från 2013 där frågan om elektroniska val berörs – *E-röstning och andra valfrågor* (SOU 2013:24) (se avsnittet nedan).

Av återrapporteringen framgår att konsekvensanalysen behandlats av kyrkostyrelsen i november 2020 som därvid beslutat att överlämna rapporten till kyrkomötet 2021. Uppdraget från 2017 års kyrkomöte är därmed även avslutat.

#### *Frågan om digital röstning i de allmänna valen*

Regeringen beslutade i oktober 2011 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av delar av valsystemet. Enligt direktiven skulle den så kallade vallagskommittén bland annat överväga om det bör införas ett elektroniskt röstningsförfarande vid allmänna val och folkomröstningar (dir. 2011:97). I april 2013 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande *E-röstning och andra valfrågor* (SOU 2013:24) där frågan om elektroniskt röstningsförfarande behandlas.

I utredningen konstaterar vallagskommittén att det finns ett värde i sig att göra det enklare och mindre kostnadskrävande för väljarna att utöva sina demokratiska rättigheter och att ett sätt att uppnå detta mål är att tillåta e-röstning via internet från andra platser än vallokaler och röstningslokaler. En förutsättning för att det ska vara möjligt är dock att systemet måste garantera att valhemligheten inte riskeras i någon del av proceduren och vidare att den tekniska utformningen av ett e-röstningssystem måste vara lika tillförlitligt och säkert när det gäller tekniken som val som hålls utan användning av elektroniska hjälpmedel. I utredningen understryker kommittén att eventuellt införande av e-röstning inte ska innebära att den nuvarande traditionella röstningen i röstningslokaler och vallokaler ska upphöra, utan att e-röstningen ska ses som ett komplement till det nuvarande manuella systemet för att bland annat ge väljare med funktionsnedsättningar möjlighet att delta i val på jämlika villkor och underlätta för dem som förtidsröstar utanför den egna kommunen eller från utlandet. Väljare som känner sig främmande inför tekniken ska även fortsättningsvis kunna rösta på det traditionella sättet med papperssedlar i sin vallokal på valdagen eller i en röstningslokal för förtidsröstning. Sammanfattningsvis föreslog vallagskommittén att det skulle tillsättas en utredning med uppdrag att närmare överväga förutsättningarna för att införa ett e-röstningssystem med målet att inleda försök med e-röstning till de

allmänna valen 2018. Någon utredning tillsattes dock aldrig och någon försöksverksamhet har därmed inte genomförts. Enligt ett uttalande av justitieminister Morgan Johansson i Sveriges radio (*Regeringen nobbar e-röstning*, publicerat 10 mars 2016) beror regeringens beslut att inte gå vidare med e-röstning på svårigheten att hålla på valhemligheten och att säkerställa att man inte utsätts för någon påverkan i sitt val. Vidare anför ministern att han har svårt att se några fördelar med elektronisk röstning hemifrån.

Enligt information från Valmyndigheten är en stor del av svårigheten med e-röstning och valhemligheten kopplad till att helt separera väljaren från dennes röst. I jämförelse med exempelvis deklaration med hjälp av e-legitimation där systemet bygger på att personen som deklarerar ska ”kopplas ihop” med ett specifikt ärende, måste man vid e-röstning säkerställa att det inte finns någon som helst möjlighet att koppla ihop en väljare med en specifik röst. Det finns även andra svårigheter med elektronisk röstning i okontrollerade former, såsom garantin att rätt person röstar, att väljaren inte utsätts för hot liksom principen att en person är lika med en röst. De risker som elektronisk röstning medför behöver kunna hanteras och vägas mot de fördelar som ett sådant system kan anses ha. En stor fördel med det pappersbaserade systemet (dvs. fysiska valsedlar) är att det går att backa bandet och återskapa händelser i och med att det finns fysiska valsedlar som går att kontrollera och räkna om, vilket ger transparens till systemet.

#### *En internationell utblick*

I Norge gjordes för ett antal år sedan försök med e-röstning i ett antal kommuner som komplement till sedvanlig röstning. Försöken föll enligt den norska regeringen väl ut, men på grund av politisk oenighet om huruvida försöken skulle fortskrida beslutades att inte gå vidare, för att inte riskera att skada förtroendet för valsystemet. Mindre försök med e-röstning har även prövats i Danmark och Finland, men utan att det lett till någon förändring av valsystemet. Det finns länder som tillämpar elektronisk röstning i viss utsträckning, exempelvis genom elektroniska röstningsapparater. Estland är dock det enda landet som tillåter internetbaserad röstning i nationella val. En närmare redogörelse av internationella erfarenheter går att läsa vidare om i bland annat SOU 2013:24. Det finns även en kortfattad redogörelse om detta i KsSkr 2021:3, bilaga 1. I nämnda bilaga omnämns även en rapport om digitala val från år 2018, adresserad till EU-parlamentets medlemmar och tjänstemän. Av rapporten framgår att digital teknologi medför större effektivitet på många områden och att val inte är något undantag från detta. Det finns dock en risk för otillbörlig påverkan på grund av tekniska säkerhetsbrister och som en konsekvens av detta har de flesta europeiska länder behållit den traditionella pappersbaserade röstningen.

### **Elektroniska kandidatförklaringar**

#### *Gällande bestämmelser*

Anmälan av kandidater till kyrkovalet styrs av 38 kap. 28 § kyrkoordningen. Av bestämmelsen framgår att andra än anmälda kandidater för registrerade nomineringsgrupper inte är valbara och att kandidaterna skriftligen ska förklara att de har gett nomineringsgruppen tillstånd att anmäla dem. Kandidatförklaringen måste enligt nämnda bestämmelse finnas när nomineringsgruppen registrerar kandidaten, vilket bland annat beror på krav enligt dataskyddsförordningen och för att skydda kandidaten från en ofrivillig kandidatur. Kompletterande bestämmelser om hur en kandidat-anmälan ska lämnas framgår av kyrkostyrelsens närmare bestämmelser om direkta val (SvKB 2019:17) där det i 5 § stadgas att kandidatförklaringen ska lämnas på en för

ändamålet avsedd blankett som tillhandahålls av kyrkostyrelsen. Vidare framgår att en kandidat får bara registreras i det för ändamålet avsedda systemet som tillhandahålls av kyrkostyrelsen om kandidaten egenhändigt har undertecknat blanketten. Genom sitt undertecknande av blanketten kandidatförklaring ger kandidaten nomineringsgruppen tillstånd att anmäla vederbörande i det för ändamålet avsedda systemet (Gkand) som kandidat för de val som kandidaten markerat. Genom att underteckna blanketten godkänner kandidaten även att dennes personuppgifter kommer att behandlas på det sätt som framgår av information på blanketten. Den som anmäler en kandidat (nomineringsgruppernas, ombud, ombuds ersättare, företrädare eller kontaktperson) har också enligt 6 § SvKB 2019:17 ett ansvar för att informera kandidaten om innebörden av kandidaturen och hur hans eller hennes personuppgifter kommer att behandlas av Svenska kyrkan enligt vad som framgår av blanketten. Dessa får inte heller registrera en kandidat i systemet om detta inte har skett enligt de användningsvillkor som gäller för systemet.

#### *Tidigare behandling i kyrkomötet*

Frågan om digitala kandidatförklaringar har tidigare behandlats av kyrkomötet. Vid 2013 års kyrkomöte föreslogs i motion 2013:39 att kyrkostyrelsen skulle utreda införande av elektronisk hantering av kandidatförteckningar och kandidatförsäkran vid de kyrkliga valen. Organisationsutskottet anförde i sitt betänkande O 2013:14 att de, liksom motionären, såg skäl till att utreda om hanteringen av kandidatförteckningar och kandidatförsäkran kan ske elektroniskt för att på så sätt effektivisera och underlätta för såväl kandidaterna som nomineringsgrupper och stift. Utskottet föreslog att motionen skulle avslås, men föreslog med anledning av bland annat nämnda motion, att kyrkomötet skulle besluta att uppdra till kyrkostyrelsen att inom ramen för en utvärdering av 2013 års kyrkoval göra en fördjupad analys av de frågeställningar som utskottet berört och eventuellt andra frågor samt återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar som berör de kyrkliga valens administration. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Kyrkostyrelsen upprättade med anledning av uppdraget en promemoria, som remitterades till stift och församlingar, vari de kyrkorättsliga aspekterna av en elektronisk hantering av kandidatförteckningar och kandidatförklaringar utretts. I promemorian konstateras att det i kyrkoordningen inte finns några hinder mot införande av en fullt ut elektronisk hantering av kandidatförteckningar, däribland möjligheten att anmäla kandidater elektroniskt. När det gäller kandidatförklaringen krävs dock att kandidaten lämnar sitt tillstånd till anmälan med en egenhändig underskrift. Någon möjlighet att lämna en sådan underskrift elektroniskt fanns inte reglerad i kyrkoordningen. För att avsaknaden av en sådan möjlighet i kyrkoordningen inte skulle utgöra ett hinder för en fullt ut elektronisk hantering, om administrativa, tekniska och ekonomiska förutsättningar skulle anses föreligga, föreslog kyrkostyrelsen i skrivelsen KsSkr 2015:3, att kyrkostyrelsen ska ges ett uttryckligt bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser som innebär att en kandidatförklaring ska kunna lämnas elektroniskt. I skrivelsen framhålls att kyrkoordningen inte innehåller några bestämmelser som möjliggör att en handling får lämnas elektroniskt, men inte heller något förbud däremot. Vidare anförde kyrkostyrelsen att det på sikt är önskvärt med en ordning där hanteringen av såväl kandidatförteckningar som kandidatförklaring kan ske fullt ut elektroniskt, förutsatt att administrativa, tekniska och ekonomiska förutsättningar för en sådan hantering föreligger. För att skyndsamt kunna ändra regelverket för att kunna möta en sådan utveckling föreslogs en justering av 38 kap. 89 § kyrkoordningen, i syfte att tydligt ge kyrkostyrelsen befogenhet att utfärda



kompletterande bestämmelser om kandidatanmälan, av vilken en kandidatförklaring får anses vara en del. Förslaget till justering bifölls av kyrkomötet och trädde i kraft den 1 januari 2016.

Kyrkostyrelsen har därför redan idag mandat att utfärda närmare bestämmelser om elektronisk kandidatförklaring om övriga förutsättningar för detta är uppfyllda. Kyrkostyrelsen framhöll i sin återrapportering till kyrkomötet 2015 att de inte bedömde att det skulle vara möjligt att redan till kyrkovalet 2017 införa en möjlighet att lämna kandidatförklaringen elektroniskt beroende på såväl de rättsliga, praktiska som tekniska förutsättningarna (KsSkr 2015:2). Kyrkostyrelsen tillade dock att de avser att följa utvecklingen i de allmänna valen när det gäller möjligheten att använda elektroniska signaturer för kandidatförklaringen.

Inför valet 2021 gjordes justeringar i kyrkostyrelsens närmare bestämmelser om direkta val (SvKB 2019:17) och i samband med detta infördes även bestämmelser som förtydligar hur en kandidatförklaring lämnas m.m. (se avsnittet ovan).

### *Dataskyddsförordningen*

Dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG [allmän dataskyddsförordning]), ersatte den 25 maj 2018 den svenska personuppgiftslagen. Ett av syftena med dataskyddsförordningen är att skydda enskildas grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Syftet med det förstärkta skyddet är att ge den registrerade ökad kontroll över sina personuppgifter. Den centrala delen av dataskyddsförordningen är de 99 artiklarna. Till dessa hör 173 stycken beaktandesatser (skäl). I beaktandesats 60 stadgas att principerna om rättvis och öppen behandling fordrar att den registrerade informeras om att behandling sker och syftet med den. Informationen om behandlingen av personuppgifter som rör den registrerade ska enligt beaktandesats 61 lämnas i samband med att personuppgifterna samlas in från den registrerade eller inom en rimlig period.

När det gäller personuppgiftsbehandlingar som sker inom ramen för direkta val enligt 38 kap. kyrkoordningen har den nationella nivån, stiftens församlingar som inte ingår i pastorat, och pastorat ett gemensamt personuppgiftsansvar enligt kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2020:14) med närmare bestämmelser om inbördes arrangemang vid genomförande av direkta val. Ansvaret är dock fördelat mellan de olika organisatoriska delarna, beroende på vad behandlingen avser. När det gäller insamling av personuppgifter som registreras i samband med kandidatanmälningar, i det för ändamålet avsedda systemet som tillhandahålls av kyrkostyrelsen, är det enligt det inbördes arrangemanget kyrkostyrelsen som är personuppgiftsansvarig.

För att en personuppgiftsansvarig ska få behandla personuppgifter ska det finnas en tillämplig rättslig grund. Vilka de rättsliga grunderna är framgår av artikel 6 dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter om kandidater är ”fullgörande av avtal”, då en kandidat genom att underteckna kandidatanmälan i formell mening anses ha ingått ett avtal med Svenska kyrkan. Vissa av de uppgifter som offentliggörs om kandidater är dock att betrakta som så kallade *känsliga personuppgifter* enligt artikel 9 dataskyddsförordningen. Känsliga personuppgifter är exempelvis religiös övertygelse eller politisk åskådning. Notera att politisk åsikt kan tolkas brett och inte bara kopplas till åsikter rörande politiska partier. Sådana känsliga personuppgifter är – även om det finns en rättslig grund enligt artikel 6 – som huvudregel förbjudna att behandla om det inte finns ett undantag. Ett sådant undantag

är att den registrerade uttryckligen har lämnat ”samtycke” till behandlingen av den känsliga personuppgiften (artikel 9 punkt 2 a). Genom att en kandidat undertecknar kandidatanmälan ger vederbörande Svenska kyrkan ett sådant samtycke, vilket möjliggör att Svenska kyrkan kan behandla kandidatens personuppgifter i samband med kyrkovalet och den kommande mandatperioden. Inför varje val behandlas samtliga kandidater likvärdigt, på så sätt att alla måste ha gett sitt samtycke till behandlingen genom att underteckna kandidatanmälan. Det görs således ingen enskild bedömning ifall det möjligen skulle kunna finnas något annat undantag i artikel 9 som skulle kunna vara tillämpligt, exempelvis att de känsliga personuppgifterna offentliggjorts av den registrerade själv.

För det fall elektronisk kandidatförklaring skulle införas måste det säkerställas att hanteringen sker i enlighet med de krav som uppställs enligt dataskyddsförordningen vad gäller behandling av personuppgifter. Som framgått ovan medför en kandidatansökan att så kallade *känsliga personuppgifter* behandlas, vilket innebär att extra försiktighet måste iaktas innan någon ändring av hanteringen, respektive regelverket, ändras. Det kan inte antas vara i enlighet med dataskyddsförordningen att en nomineringsgrupp registrerar kandidater i det för ändamålet avsedda systemet och att kandidaten därefter lämnar godkännande till registreringen genom digital signering, utan samtycket från kandidaten måste komma till Svenska kyrkan innan en registrering i ett it-system görs av en representant för en nomineringsgrupp. Det kan i sammanhanget noteras att den kyrkorättsliga kandidatförklaringen därutöver måste avse de val som en kandidat kandiderar i samt den eller de nomineringsgrupper som en person kandiderar för. Det är vidare nomineringsgruppen som slutligen bestämmer vilka personer som ska få kandidera för gruppen genom att göra en kandidatanmälan till respektive stiftsstyrelse.

#### *Samtycke till kandidatur i de allmänna valen*

I 2 kap. vallagen (2005:837) finns bland annat regler för registrering och ansökan av kandidater. Från och med 2018 års allmänna val infördes ett krav på obligatoriskt samtycke till kandidatur, för att på så sätt förstärka skyddet mot ofrivillig kandidatur. Den nuvarande lagstiftningen innebär att endast den som före valet skriftligen samtyckt att ställa upp som kandidat för ett registrerat parti kan väljas vid de allmänna valen, till skillnad mot tidigare då den så kallade fria nomineringsrätten kunde leda till att personer som överhuvudtaget inte önskade kandidera i ett val i vissa fall ändå sattes upp på valsedlar för ett parti som inte skyddat sina kandidatlistor. Som skäl till ändringen anförde regeringen i huvudsak skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen, Europakonventionen, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Dataskyddsdirektivet. Regeringen konstaterade att den tidigare regleringen kunde ge upphov till risker för intrång i den personliga integriteten som inte är godtagbar, varför det behövde införas ett krav på samtycke för samtliga kandidater (se prop. 2013/14:48 s. 67 ff.).

I propositionen lyfts även frågan om möjligheten till elektroniska kandidatförklaringar där regeringen anför att det för närvarande saknas förutsättningar för ett sådant förfarande då det enligt 2 kap. 9 § vallagen krävs att förklaringen har undertecknats egenhändigt av kandidaten. Regeringen anför vidare att de inte utesluter att det i framtiden kan skapas förutsättningar att ta emot samtycken i elektronisk form, men att det då är nödvändigt att inrätta rutiner som säkerställer att det är kandidaten som står bakom en ansökan som lämnats med hjälp av en avancerad elektronisk signatur eller liknande (prop. 2013/14:48 s. 72).

Såvitt känt har frågan om elektroniska kandidatförklaringar i de allmänna valen inte utretts närmare inom regeringskansliet efter år 2013.

O 2021:5

### **Direkta och indirekta val**

Valsystemets utformning och inte minst frågan om i vilken utsträckning olika beslutande organ ska väljas genom direkta eller indirekta val har under lång tid varit en omdiskuterad fråga i Svenska kyrkan såväl före som efter relationsändringen. Senast vid kyrkomötet 2017 behandlade organisationsutskottet i betänkandet O 2017:4 fem motioner som alla berörde frågor om direkta eller indirekta kyrkliga val eller valsystemets utformning (för en redogörelse över tidigare behandling av frågan hänvisas till nämnda betänkande). Utskottet avslog samtliga motioner men föreslog samtidigt kyrkomötet 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 val ur demokrati-, kyrkosyns- och digitaliseringsperspektiv. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag (KmSkr 2017:21). Uppdraget återrapporteras till kyrkomötet 2021 i KsSkr 2021:3 där även den konsekvensanalys som genomförts finns med som bilaga 1 till skrivelsen.

Av konsekvensanalysen framgår att målet varit att kunna presentera en jämförande analys av de konsekvenser som direkta respektive indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte har för demokratin i kyrkan, för kyrkans syn på sig själv och för möjligheten att i högre grad digitalisera valet. I uppdraget har inte ingått att utreda vad konsekvensanalysen i förlängningen skulle kunna leda till. Konsekvensanalysen omfattar inte heller några kostnadsaspekter (se vidare i KsSkr 2021:3, bilaga 1). Av sammanfattningen framgår följande slutsatser.

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.

Av återrapporteringen framgår att konsekvensanalysen behandlats av kyrkostyrelsen i november 2020 som därvid beslutat att överlämna rapporten till kyrkomötet 2021. Uppdraget från 2017 års kyrkomöte rapporteras därmed avslutat.

### **Valsedlar**

#### **Gällande bestämmelser m.m.**

Bestämmelser om valsedlarnas utformning återfinns i 38 kap. 34 och 35 §§ kyrkoordningen. Av 35 § framgår bland annat att valsedlarna ska åsättas gruppbeteckning. Kompletterande bestämmelser om valsedlars utformning vid direkta val har även utfärdats av kyrkostyrelsen genom kyrkostyrelsens närmare bestämmelser om direkta val (SvKB 2019:17).

Kyrkostyrelsen tillhandahåller blanka valsedlar för samtliga val. Dessa ska i god tid före valet finnas hos valnämnderna, på samtliga pastorsexpeditioner och stiftskanslier i landet samt på kyrkokansliet (38 kap. 32 § kyrkoordningen). På blanka valsedlar finns enbart tryckt vilket av de tre olika valen (kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige eller kyrkomöte) som valsedeln avser. På en blank valsedel kan väljaren således själv skriva vilken nomineringsgrupp och vilka kandidater som han eller hon vill rösta på. Genom grupp- och kandidatförteckningarna får väljaren uppgift om vilka grupper och kandidater som finns att rösta på i varje valkrets. Kyrkostyrelsen ansvarar för att grupp- och kandidatförteckningar trycks och distribueras till valnämnderna (38 kap. 31 § sista stycket). Blanka valsedlar och grupp- och kandidatförteckningar ska sedan finnas på alla röstmottagningsställen (38 kap. 52 §).

Kyrkostyrelsen tillhandahåller även på beställning av en nomineringsgrupp de valsedlar med förtryckta uppgifter om gruppen och kandidater som ska användas vid valen. Valsedlarna ska betalas i förskott i den mån bidrag inte utgår (38 kap. 32 § första stycket och 33 §). I praktiken görs beställningar av valsedlar i Grupp- och kandidatsystemet (Gkand), det vill säga samma system som nomineringsgrupperna registrerar kandidater i. Beställningen ska göras samtidigt som nomineringsgruppen anmäler kandidater. Vid beställningen anges hur många valsedlar av ett visst slag som gruppen vill beställa samt önskade leveransadresser. Vid kyrkovalet 2021 var det för valsedlar till kyrkomötesvalet möjligt att ange upp till sex leveransadresser för respektive stift som valkrets. För valsedlar till stiftsfullmäktige kunde man endast ange en leveransadress per valkrets i stiftet och för valsedlar till kyrkofullmäktige en leveransadress. Stiftet kontrollerar sedan beställningarna i it-systemet och kontrollerar att intyg om valsedelsbidrag finns för den beställda kvantiteten valsedlar. Kyrkostyrelsen trycker och distribuerar valsedlarna till de angivna leveransadresserna. Nomineringsgrupperna ansvarar sedan för att senast 18 dagar före valet distribuera sina valsedlar till valnämnderna som ansvarar för att valsedlarna läggs ut på lämplig avskärmad plats på alla röstmottagningsställen. Före 2021 års val hade nomineringsgrupperna själva ansvar för utläggning av valsedlar till kyrkofullmäktige. Detta ändrades dock efter beslut av kyrkomötet 2017 (se O 2017:11). En nomineringsgrupp har även möjlighet att själv lägga ut sina valsedlar direkt på ett röstmottagningsställe (24 § SvKB 2019:17). För ytterligare redogörelse över den praktiska hanteringen av valsedlar, se O 2018:9.

Vid genomförande av 2017 respektive 2021 års kyrkoval trycktes 4 respektive 4,5 miljoner blanka valsedlar som distribuerades till 614 respektive 593 valnämnder. Därutöver trycktes 95 respektive 96 miljoner namnvalsedlar beställda av 682 respektive 602 nomineringsgrupper fördelat på 3 272 respektive 3 011 leveransadresser.

### **Tidigare behandling i kyrkomötet**

#### *Valsedlars utformning*

I samband med arbetet med kyrkoordningen övervägde den så kallade valutredningen i sitt betänkande *Val, indelning, kyrkobokföring och arkiv* (SKU 1998:4 s. 173), möjligheten att den ”parti- och kandidatförteckning” som skulle komma att finnas för varje valdistrikt också skulle kunna utgöra valsedel. Man fann dock att en sådan ordning skulle kunna medföra inte obetydliga problem vid röstning, sammanräkning och förfarandet i övrigt. I åtskilliga fall skulle det, enligt utredningen, komma att finnas mer än fem partibeteckningar och kanske 15–20 kandidatnamn under varje partibeteckning.

Vid kyrkomötet 2007 behandlades två motioner som handlade om andra modeller för utformning av valsedlarna vid direkta val. I motion 2007:18 föreslogs att kyrkostyrelsen skulle utreda möjligheten att efter dansk modell införa valsystem med en enda valsedel per nivå i direkta kyrkoval. I motion 2007:84 föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att föreslå ändringar i kyrkoordningen som innebär att de förtryckta valsedlarna för respektive gruppering tas bort och att det i stället införs en modell med gemensamma "listor", där alla kandidaterna för ett val numreras löpande och får ett unikt nummer som sedan anges på röstsedeln. Organisationsutskottet angav i sitt betänkande O 2007:5 att Demokratiutredningen i sitt betänkande *Välja med förtroende* (SKU 2006:2) haft som utgångspunkt att pröva denna typ av valfrågor utifrån att det finns ett stort värde att de kyrkotillhöriga känner igen sig från de allmänna valen. Utskottet konstaterade att de delade denna uppfattning och noterade samtidigt att förslagen skulle kräva beslut som inte kan fattas förrän vid 2008 års kyrkomöte och att det då inte är praktiskt möjligt att genomföra några förändringar till 2009 års val. Utskottet föreslog därför avslag på motionerna. Kyrkomötet beslutade att bifalla utskottets förslag att avslå motionerna (KmSkr 2007:17).

Vid kyrkomötet 2013 behandlades motion 2013:48, vari det föreslogs att det borde införas ett valsystem där samtliga kandidater vid val till kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomöte förs upp på en gemensam valsedel. Organisationsutskottet angav i sitt betänkande O 2013:4 att förslaget borde avslås med samma motivering som vid 2007 års kyrkomöte. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag.

#### *Valsedelsdistribution*

Frågan om distribution av valsedlar har behandlats av kyrkomötet vid ett flertal tillfällen. Vid kyrkomötet 2007 föreslogs i motion 2007:47 att en stor del av valsedlarna till kyrkomötet och valsedlarna till stiftsfullmäktige skulle gå direkt till valnämnderna och att nomineringsgrupperna skulle få beställa just vad den egna gruppen behöver för valarbetet inom ramen för valbudgeten. Organisationsutskottet föreslog i sitt betänkande O 2007:5 avslag på motionen med motiveringen att förslaget skulle medföra stora praktiska och ekonomiska konsekvenser som inte uppväger fördelarna. Kyrkomötet beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Vid 2013 års kyrkomöte behandlades motionen 2013:45, som rörde distribution av valsedlar till valnämnderna. Motionären föreslog att kyrkostyrelsen från och med kyrkovalet 2017 skulle låta distribuera alla valsedlar direkt från tryckeriet till respektive valnämnd. I sitt betänkande O 2013:14 föreslog organisationsutskottet att det kan vara lämpligt att skapa ett system där nationell nivå låter distribuera valsedlar från tryckeri till respektive valnämnd. Utskottet underströk att ett sådant system kan vara resurskrävande för nationell nivå men att frågan trots allt var viktig att belysa. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag att med anledning av bland annat motion 2013:45 uppdra till kyrkostyrelsen att inom ramen för en utvärdering av 2013 års kyrkoval göra en fördjupad analys av motionens förslag och återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar som berör de kyrkliga valens administration (KmSkr 2013:17). Kyrkostyrelsen redovisade i en skrivelse (KsSkr 2015:2, bilaga 3, s. 52) sin fördjupade analys av att från och med kyrkovalet 2017 låta distribuera valsedlarna direkt från tryckeri till respektive valnämnd. Analysen visade att distribution direkt från tryckerierna till valnämnderna skulle få ett antal konsekvenser för i första hand nomineringsgrupper, församlingar och pastorat samt kyrkokansliet.

Valsedlar till kyrkovalet trycks och levereras löpande under perioden från och med den 10 juni fram till och med mitten av augusti under valåret. Under perioden levererar tryckerierna de valsedlar som har

tryckts löpande. Genom att styra om distributionen till valnämnderna beräknas antalet leveransadresser öka väsentligt, från 3 244 till ca 16 494 stycken.

För församlingar och pastorat skulle förslaget innebära ett ökat krav på bemanning under sommarmånaderna. Det skulle även behöva regleras att det är valnämnden som ska ansvara för utläggning av alla valsedlar, inte endast blanka, på samtliga röstmottagningsställen.

För nomineringsgrupperna skulle förslaget innebära en minskad arbetsbörda eftersom själva distributionen av nomineringsgruppernas valsedlar helt överflyttas till Svenska kyrkans personal och valnämnderna. Förslaget skulle dock även för nomineringsgrupperna medföra en ökad administration genom att grupperna redan i samband med beställning av valsedlar måste ange hur många valsedlar som ska distribueras till respektive valnämnd. Det bedöms vidare att sista tidpunkten för att göra tilläggsbeställningar av valsedlar behöver tidigareläggas tillsammans med tidpunkten för sena omtryck.

För kyrkostyrelsens valkansli skulle förslaget innebära ett behov av att utveckla en beställningsfunktion för valsedlar samt utökade personalresurser. Vid kyrkovalet 2013 arbetade två personer halvtid med att spåra valförsändelser under perioden från och med juni till och med augusti. Skälet till att försändelserna måste följas är dels kostnadsaspekter, för att minska antalet returnerade försändelser, dels rättssäkerhetsaspekter, för att garantera att valsedlarna når mottagaren. Ett ökat antal försändelser innebär en ökad arbetsbörda i motsvarande mån som antalet försändelser ökar. Det ökade antalet försändelser i sig bedöms vidare generellt kraftigt öka riskerna i valsedelshanteringen.

För enbart kyrkostyrelsens valkansli bedöms förslaget innebära ökade kostnader med ca 3,1 miljoner kronor. Därutöver antas ytterligare kostnader tillkomma för församlingar och pastorat tillsammans med andra konsekvenser, t.ex. i form av förändrad semesterplanering eftersom en beredskap att omhänderta valförsändelser under sommarmånaderna måste finnas i varje pastorat eller församling som inte ingår i ett pastorat.

Kyrkostyrelsen bedömde att de ovan redovisade ökade kraven på valadministrationen, i kombination med de väsentligt ökade kostnaderna, inte stod i proportion till vinsten för kyrkovalets genomförande i dess helhet. Mot denna bakgrund saknades enligt kyrkostyrelsen tillräckligt starkt bärande skäl att förändra valsedelsdistributionen på det sätt som då hade föreslagits. Kyrkostyrelsen menade dock att frågan om valsedelsdistributionen är angelägen att följa och, i den mån det är möjligt, att underlätta. Kyrkostyrelsen beslöt därför om att öka antalet leveransadresser i kyrkomötesvalet från tre till sex i respektive valkrets (stift), för att minska de avstånd som valsedlar behöver distribueras av nomineringsgrupperna.

Vid 2015 års kyrkomöte behandlades ytterligare en motion, 2015:79, om förändrad valsedelsdistribution. I motionen föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att skicka alla valsedlar direkt till varje valnämnd så att nomineringsgruppen kan hämta sina valsedlar på plats hos valnämnden. Organisationsutskottet, som i sitt betänkande O 2015:1 redovisade kyrkostyrelsens återredovisning av uppdraget från 2013, föreslog avslag på motionen. Detta blev också kyrkomötets beslut. Utskottet angav följande.

Utskottet är medvetet om att distributionen av valsedlar till valnämnderna är en stor och kostsam insats, oavsett vem som genomför den. Utskottet

menar dock att motionens förslag är särdeles kostnadsdrivande och påverkar församlingar och pastorat i alltför stor omfattning för att fördelarna med motionens intentioner ska överväga nackdelarna. Utskottet menar också att nomineringsgruppernas arbete med valsedlar är en viktig del av det demokratiska arbetet inom Svenska kyrkan.

Kyrkomötet 2017 beslutade på förslag av Organisationsutskottet (O 2017:11) med anledning av motion 2017:69, att uppdra till kyrkostyrelsen att införa en ordning där valförrättarna och röstmottagarna ska se till att även valsedlar för de lokala valen, i de valkretsar som innefattas i den egna valnämndens ansvarsområde och som kommit till valnämnden i rätt tid, finns utlagda på samma sätt som valsedlar till stiftsfullmäktige och kyrkomötet. Den föreslagna ändringen har därefter inarbetats i kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2019:17) med närmare bestämmelser om direkta val som trädde i kraft den 1 januari 2020, där detta framgår.

Vid kyrkomötet 2018 behandlades motion 2018:7, där det föreslogs att uppdra till kyrkostyrelsen att ombesörja att all valsedelsdistribution gällande samtliga val vid kyrkovalet sker genom respektive stifts försorg. Organisationsutskottet konstaterade i sitt betänkande O 2018:9 att kyrkomötet vid flera tidigare tillfällen har behandlat frågor om distribution av valsedlar. Utskottet angav vidare att det är en viktig och i många delar komplicerad insats som är kostsam oavsett hur och av vem den genomförs. Utskottet hänvisade även till vad som angavs i samma fråga vid kyrkomötet 2015. Utskottet påtalade även följande.

Utskottet vill i sammanhanget framhålla att kyrkomötet 2017 fattade beslut om att valnämndens skyldighet att lägga ut valsedlar på röstmottagningsställen ska utvidgas till att avse samtliga val, vilket kan minska nomineringsgruppernas insats något. Det har även under utskottets överläggningar framkommit att det finns ytterligare utrymme för effektivisering av den valsedelsdistribution som görs inom ramen för gällande ordning. Utskottet noterar i denna del att kyrkostyrelsen till kyrkomötet 2015 uttalade (KsSkr 2015:2, bilaga 3, sidan 53) att valsedelsdistribution är en angelägen fråga att följa och, om möjligt, underlätta hanteringen av. Utskottet förutsätter därför att kyrkostyrelsen också gör detta löpande, inte minst med utgångspunkt i kyrkostyrelsens utvärdering av valets genomförande. Utskottet noterar slutligen att det även finns möjlighet för nomineringsgrupperna att i vissa delar samverka och samordna valsedelshanteringen lokalt.

### **Valsedlar och hanteringen av dessa i allmänna val**

Vid de allmänna valen används enligt 6 kap. 1 § vallagen (2005:837) tre olika typer av valsedlar. Det är dels valsedlar med parti- och valbeteckning (*partivalsedlar*), dels valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgift om kandidater (*namnvalsedlar*), dels valsedlar med enbart valbeteckning (*blanka valsedlar*).

Enligt 6 kap. 6 § vallagen ska alla valsedlar som används vid val tillhandahållas av den centrala valmyndigheten. Det betyder att de tryckerier som Valmyndigheten upphandlar trycker och distribuerar de valsedlar som beställs. Beställningar görs av Valmyndigheten, kommunernas valnämnder och av partierna själva genom länsstyrelserna. Vidare anges i 8 kap. 2 § vilka valsedlar som måste finnas vid all röstmottagning. Det är, förutom blanka valsedlar, också partivalsedlar för partier som vid något av de senaste två valen till riksdagen fått mer än en procent av rösterna i hela landet eller är representerade i fullmäktige, under förutsättning att partiet begärt

utläggning. För val till Europaparlamentet gäller motsvarande en-procentsregel. Namnvalsedlar trycks och distribueras direkt till partierna allteftersom de gör sina beställningar, och partierna ansvarar själva för att de levereras till röstmottagningsställen. Det finns inget lagstadgat krav på att dessa valsedlar måste finnas vid röstmottagning.

Valmyndigheten skickade i april 2020 en hemställan till regeringen i vilken myndigheten lämnar förslag på en rad ändringar i nuvarande valsedelssystem inför valen 2022, för att minska problemen med nuvarande valsedelssystem. I den promemoria som myndigheten upprättat föreslås bland annat att det offentliga tar över all hantering av valsedlar för partier som registrerat partibeteckning. Som skäl anger Valmyndigheten bland annat följande.

I 7 kap. vallagen anges att det är kommunerna och utlandsmyndigheterna som anordnar röstmottagning. Röstmottagarna ska hålla ordning på samtliga valsedlar, oavsett om det är partierna eller kommunernas valnämnder som tillhandahåller dem. Dock kan det i praktiken vara svårt för röstmottagarna att veta vilka partier som har lagt ut sina namnvalsedlar, om något partis valsedlar har tagit slut eller om det förekommit någon oegentlighet, till exempel att någon tagit bort ett partis valsedlar. För att kunna hålla ordning bland alla valsedlar behöver röstmottagarna få bättre förutsättningar än idag att veta vilka valsedlar de är skyldiga att hålla ordning på.

Genom att det offentliga tar över allt ansvar för att tillhandahålla namnvalsedlar till kommunerna för de partier som registrerat partibeteckning och lämnat in kandidatlista inom föreskriven tid, skapas bättre förutsättningar till kontroll och ordning av de valsedlar som måste finnas.

[...]

En fördel med förslaget är vidare att valadministrationen ansvarar för all förvaring av valsedlar inför ett val. Idag är det partier som förvarar stora mängder valsedlar med varierande möjligheter till säker förvaring, vilket är en risk för valets genomförande.

Hemställan har, enligt information från Valmyndigheten, hittills inte medfört några åtgärder från regeringens sida.

I sammanhanget bör nämnas att regeringen i mars 2020 tillsatte en kommitté med uppdrag att stärka skyddet mot manipulationer av valsystemet (dir. 2020:30). Av direktivet framgår att det är de samlade erfarenheterna från 2018 och 2019 års val som motiverar en översyn av vissa delar av valsystemet i syfte att stärka förtroendet för valsystemet och stärka dess motståndskraft mot manipulationer. I direktivet nämns som exempel att det under de senaste valen förekom försök till sabotage genom stöld av valsedlar. Kommittén lämnade i januari 2021 ett första delbetänkande, *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen* (SOU 2021:7).

### **Valsedlars utformning i Finland och Danmark**

Vid kommunala och statliga val i Finland används vita valsedlar. Då flera val anordnas samtidigt används emellertid röstsedlar i olika färger. På insidan av valsedeln finns en rubrik som anger vilket val som valsedeln gäller och en cirkel med texten N:o, där numret för den kandidat man vill rösta på antecknas. I övrigt är valsedeln tom.

I Danmark använder man sig av en valsedel för respektive val, där samtliga partier som det går att rösta på finns med, liksom de personer som kandiderar för respektive



parti. Väljaren sätter vid röstningen ett kryss vid det parti eller den partikandidat man vill rösta på.

O 2021:5

## Församlingsrepresentation i kyrkofullmäktige och kyrkoråd

### Gällande bestämmelser

I inledningen till nionde avdelningen kyrkoordningen om val, stadgas att Svenska kyrkan har en ordning som innebär att alla kyrkotillhöriga har möjlighet att välja sina företrädare i beslutande organ genom demokratiska val. De kyrkliga valen ger 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. Valsystemet kan utformas på olika sätt så länge grundläggande värden tas tillvara. Dit hör rätten till fria val som ger möjlighet för var och en att med lika rösträtt välja enligt sin egen övertygelse.

I fråga om bestämmelserna om Svenska kyrkans lokala nivå gjordes det genomgripande förändringar när 2012 års kyrkomöte fattade beslut om de ändringar i den lokala strukturen som trädde i kraft den 1 januari 2014 (se avsnittet nedan). Sedan dess gäller att beslutande organ i pastorat och i en församling som inte ingår i något pastorat är *kyrkofullmäktige*, som utses i direkta val av dem som tillhör pastoratets församlingar respektive församlingen (2 kap. 7 § samt 3 kap. 4 § kyrkoordningen). Varje församling som inte ingår i ett pastorat och varje pastorat bildar en valkrets. Styrelse i ett pastorat, och styrelse i en församling som inte ingår i något pastorat, är ett av kyrkofullmäktige valt *kyrkoråd* (2 kap. 8 § samt 4 kap. 5 §). För en församling som ingår i ett pastorat ska pastoratets kyrkofullmäktige välja ett *församlingsråd* som styrelse (4 kap. 22 §). Inför valet ska det nyvalda kyrkofullmäktige genomföra ett församlingsmöte eller annat öppet nomineringsmöte med församlingens röstberättigade medlemmar, för att på så sätt säkerställa församlingens inflytande över dem som ska ingå i församlingsrådet (4 kap. 23 §). Den som tillhör någon av församlingarna i pastoratet är valbar till ett församlingsråd i pastoratet (33 kap. 4 § första stycket andra punkten).

Enligt gällande valsystem fördelas mandaten till kyrkofullmäktige proportionellt mellan nomineringsgrupperna på grundval av valresultatet. Fördelningen görs genom att jämförelsetal beräknas för nomineringsgrupperna och den grupp som vid varje beräkning får det största jämförelsetalet ska tilldelas ett mandat (38 kap. 62 §). Hur många mandat som det finns till varje kyrkofullmäktige bestäms av kyrkofullmäktige, dock med beaktande av de rekvisit som uppställs i 3 kap. 5 § kyrkoordningen angående minsta antalet ledamöter. Det är till dessa fastställda mandat som de kyrkotillhöriga sedan genom valsystemet väljer sina förtroendevalda. Om kyrkofullmäktige beslutar att ändra antalet ledamöter eller ersättare måste ett sådant beslut – för att gälla – anmälas till stiftsstyrelsen senast den 1 mars under valåret (3 kap. 6 §).

Ansvarsfördelningen i församlingar som inte ingår i pastorat och i pastorat framgår av 2 kap. 7–9 §§. I nämnda paragrafer finns sedan hänvisningar till andra bestämmelser i kyrkoordningen där det närmare anges vad som åligger de olika organen samt kyrkoherden. Kyrkofullmäktige är dock det organ som utövar beslutanderätten på lokal nivå. Av 3 kap. 2 § framgår att kyrkofullmäktige beslutar i principiella ärenden eller ärenden som på annat sätt är av större vikt.

Innan kyrkofullmäktige avgör ett ärende ska det ha beretts av kyrkorådet. Om ett ärende särskilt angår en församling i ett pastorat ska vidare församlingsrådet beredas tillfälle att yttra sig i ärendet (3 kap. 22 §). Med att ett ärende särskilt angår en församling avses att ärendet ska gälla en eller flera särskilt utpekade församlingar. Ett budgetbeslut kan till exempel – även om det skulle kunna hävdas att det särskilt berör

samtliga församlingar i pastoratet – inte anses omfattas av bestämmelsen då ett sådant gäller generellt för pastoratet (KsSkr 2012:5 s. 132). Det är församlingsrådet som avgör om man vid förfrågan vill lämna något yttrande till kyrkofullmäktige innan de fattar beslut i ett ärende som berör församlingen. Vidare finns det även en möjlighet för kyrkofullmäktige att bestämma att bjuda in personer att delta i överläggningarna men inte i besluten (3 kap. 20 §).

### **Tidigare behandling i kyrkomötet**

Genom ett beslut av 2007 års kyrkomöte fick kyrkostyrelsen i uppdrag att tillsätta en utredning med syfte att förenkla och förtydliga kyrkans lokala nivå: pastoralt, administrativt och ekonomiskt. Beslutet innebar ett bifall till motion 2007:49 som behandlades av organisationsutskottet i betänkandet O 2007:7 Strukturfrågor. Kyrkostyrelsen fastställde direktiv för utredningen i maj 2008. Enligt utredningsdirektiven var det övergripande syftet med utredningsarbetet att skapa bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för församlingarna att fullgöra sin grundläggande uppgift. Utredningen lämnade sitt betänkande Närhet och Samverkan (SKU 2011:2) till kyrkostyrelsen i mars 2011. Efter att utredningen sänts på remiss och synpunkterna bearbetats överlämnade kyrkostyrelsen skrivelsen 2012:5 Strukturfrågor för behandling vid kyrkomötet 2012.

Av kyrkostyrelsens skrivelse framgår att flera remissinstanser uttryckt oro för att det med den nya ordningen – att varje församling som inte ingår i ett pastorat och varje pastorat bildar en valkrets – inte finns några garantier för att alla församlingar inom pastoratet får åtminstone en plats i kyrkofullmäktige.

Styrelsen har diskuterat önskemålet om att det på något sätt skulle garanteras plats åt varje församling i kyrkofullmäktige men kan konstatera att grundprincipen att sammansättningen av kyrkofullmäktige ska avgöras utifrån valresultatet då inte skulle få fullt genomslag. Det är självfallet önskvärt med en bred representation och delaktighet från de ingående församlingarna i pastoratets beslutande organ. Sammansättningen av kandidatlistorna vid valet, liksom valutgången där personrösterna kan få en avgörande roll, blir av betydelse för om detta uppnås.

Kyrkostyrelsen vill i detta sammanhang understryka att då valet till kyrkofullmäktige gäller hela pastoratet representerar de valda ledamöterna helheten, alla röstberättigade medlemmar i pastoratet, och inte bara sin egen församling. Det är genom ett aktivt engagemang som församlingarnas medlemmar har möjlighet att bli representerade på det sätt som de önskar.

Kyrkostyrelsen vill vidare framhålla att den av utredningen föreslagna ordningen att varje pastorat och varje församling som inte ingår i ett pastorat bildar en valkrets, innebär en avsevärd förenkling och kostnadsbesparing vad gäller de direkta valen jämfört med, som nu gäller, att varje församling bildar en valkrets.

I fråga om valdistrikt anser kyrkostyrelsen, till skillnad från utredningen, att varje församling ska bilda ett valdistrikt och att stiftsstyrelsen får besluta om indelning av en församling i flera valdistrikt. Det motsvarar nu gällande ordning. En sådan reglerad valordning underlättar det praktiska valgenomförandet. Vidare blir det möjligt att få en uppfattning om utfallet i kyrkovalet i församlingarna vilket kan komma till nytta när församlingsråd ska utses.

Några remissinstanser uttryckte även en liknande oro rörande att en församling som ingår i ett pastorat kan bli utan representant i kyrkorådet. Angående detta underströk kyrkostyrelsen att även ledamöterna i kyrkorådet, så som framhållits rörande kyrkofullmäktige, ska se till hela pastoratets, och inte bara sin egen församlings, bästa.

De föreslagna ändringarna om de verkställande och beredande organen behandlades av organisationsutskottet i betänkandet O 2012:2, som biföll kyrkostyrelsens förslag i dessa delar. Kyrkomötet beslutade enligt utskottets förslag (KmSkr 2012:2).

I sammanhanget kan noteras att det före 2014 fanns, enligt den lokala struktur som då gällde, flera nivåer av direktvalda förtroendevalda organ i församlingar som ingick i en kyrklig samfällighet – ett direktvalt kyrkofullmäktige eller kyrkoråd. I den kyrkliga samfälligheten fanns ett direktvalt samfällt kyrkofullmäktige. Till samfällda kyrkofullmäktige fanns enligt kyrkoordningen en möjlighet för en församlings kyrkoråd att väcka ärenden. Det fanns också en möjlighet för ordföranden och vice ordföranden i en församlings kyrkoråd att delta i fullmäktiges överläggningar. Det samfällda kyrkofullmäktige skulle också innan de avgjorde ett ärende som särskilt angick en församling, ge församlingens kyrkoråd tillfälle att yttra sig i ärendet (3 kap. 56 § kyrkoordningen i dess lydelse före 1 januari 2014).

## Utskottets överväganden

### Motion 2021:33, 2021:58 och 2021:92 om förenkling och digitalisering av kyrkovalet

#### Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att motion 2021:33 ska anses besvarad med vad utskottet anfört.
2. Kyrkomötet beslutar att bifalla motion 2021:58.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:92.

Utskottet önskar inledningsvis anföra att frågan om effektivisering, förenkling och digitalisering av kyrkovalet är väsentliga frågor som behöver följas löpande. Generellt sett anser utskottet att man behöver öka digitaliseringen av valet i syfte att förenkla hanteringen och på sikt minska kostnaderna. Utskottet konstaterar att detta är något som kyrkostyrelsen redan gör och som också lyfts fram i KsSkr 2021:1, s. 7 f. Detta gör att det som motionären föreslår i motion 2021:33 är tillgodosett och att motion 2021:33 därmed ska anses besvarad med vad utskottet nu anfört.

När det gäller motion 2021:58 anser utskottet att det är särskilt angeläget att kandidatförklaringen digitaliseras till kyrkovalet 2025. Utskottet inser att det finns utmaningar, inte minst ur ett dataskyddsperspektiv, men att dessa utmaningar bör kunna hanteras inom ramen för den utredning som föreslås i motionen. Utskottet föreslår därmed att motionen ska bifallas. Utskottet menar att det här är ett exempel på en sådan digitalisering som nämnts ovan, som syftar till att förenkla hanteringen av kyrkovalet.

När det gäller frågan om digital röstning i kyrkovalet konstaterar utskottet att det ännu är för tidigt för en sådan förändring, främst med hänsyn till de svårigheter som finns att bland annat säkerställa att valhemligheten inte riskeras och förtroendet för valsystelet därigenom äventyras. Utskottet föreslår därför avslag på motion 2021:92. Detta utesluter dock inte, så som utskottet tidigare anfört, att kyrkostyrelsen fortsatt aktivt jobbar för en digital hantering av valet i så stor utsträckning som möjligt. I denna del anser utskottet att det inte finns några hinder för Svenska kyrkan att stå i framkant för en digitalisering, även om en motsvarande digitalisering inte skett beträffande de allmänna valet.

**Motion 2021:71 Reformerade indirekta val**

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:71.

Utskottet välkomnar den konsekvensanalys avseende direkta och indirekta val ur ett demokrati-, kyrkosyns-, och digitaliseringsperspektiv som kyrkostyrelsen genomfört och som överlämnats till årets kyrkomöte. I konsekvensanalysen konstateras att såväl direkta som indirekta val är att betrakta som demokratiska val. Mot bakgrund av att frågan om i vilken utsträckning beslutande organ ska väljas genom direkta eller indirekta val under lång tid varit en omdiskuterad fråga, behövs det fortsatta samtal som berör valsystemets utformning. Utskottet konstaterar dock att det finns olika perspektiv på vad som är problematiskt med nuvarande valsystem. Med anledning av dessa olika perspektiv är det av vikt att klargöra vad som anses problematiskt innan ställning tas till om en utredning ska tillsättas. Då valsystemet har stor betydelse för Svenska kyrkan som organisation är det enligt utskottets mening vidare av vikt att en utredning som avser detta system och vilka frågor som behöver belysas inom ramen för en sådan utredning, har bred parlamentarisk förankring. Detsamma gäller utredningen som sådan. Utskottet konstaterar sammanfattningsvis att det i nuläget inte finns en sådan bred förankring och föreslår därför att motion 2021:71 ska avslås.

**Motion 2021:61 och 2021:91 om valsedlar**

**Utskottets förslag:**

1. Kyrkomötet beslutar att bifalla motion 2021:61.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:91.

Utskottet konstaterar inledningsvis att arbetet med distribution av valsedlar är resurskrävande för såväl nomineringsgrupperna som den kyrkliga valorganisationen, vilket framgår av utskottets bakgrundsteckning och tidigare behandling av frågan. Utskottet anser att det ur ett såväl personellt perspektiv som effektivitets- och miljöperspektiv finns anledning att åter utreda förutsättningarna att förändra distributionen av valsedlar genom stiftsstyrelserna, så som föreslås i motionen. Motion 2021:61 ska därför bifallas.

När det gäller frågor om valsedlars utformning menar utskottet, i likhet med de ställningstaganden organisationsutskottet tidigare gjort, att det är av stort värde att de valsedlar som används vid kyrkliga val är utformade på liknande sätt som valsedlar i de allmänna valen. Det finns därför inte anledning att tillsätta en utredning för att se över möjligheten att införa en gemensam valsedel, så som föreslås i motionen. Motion 2021:91 ska därför avslås.

**Motion 2021:52 Församlingsrepresentation i kyrkofullmäktige och kyrkoråd**

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:52.

I enlighet med motionärens intention är det även utskottets mening att det är av vikt att alla församlingar som tillhör ett pastorat får möjlighet till insyn och inflytande i beslutande och verkställande organ på pastoratsnivå. Förutsättningarna ser dock olika ut i landets församlingar och pastorat och utskottet anser därför inte att det är ändamålsenligt att införa bestämmelser som säkerställer en församlingsrepresentation i kyrkofullmäktige respektive kyrkoråd på det sätt som föreslås i motionen. Vidare ser utskottet att de förslag som läggs fram i motionen skulle kunna ge oönskade effekter på nuvarande valsystem. Det är sammanfattningsvis utskottets mening att motionen ska avslås i sin helhet. Utskottet önskar dock poängtera vikten av samråd mellan de olika församlingar

som samverkar i ett pastorat samt mellan församlingarna och pastoratet. Kyrkoordningen uppställer inte några begränsningar för detta. Det finns därtill också bestämmelser i kyrkoordningen som säkerställer ett inflytande för församlingarna och möjligheter för kyrkofullmäktige att bjuda in andra personer till sina överläggningar.

Digitalt sammanträde den 7 oktober 2021

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Kajsa Walleng, sekreterare*

*Migelle Wikström, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Tommy Eriksson, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahremark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson och Irene Oskarsson.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Inger Harlevi, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.

### **Reservation 1**

Vi reserverar oss till förmån för avslag på motion 2021:61.

Den socialdemokratiska gruppen menar att det har skett ett antal förändringar i den riktning som motionären efterfrågar. Det har dock inte passerat flera val som ger en god möjlighet att utvärdera ordningen innan nya beslut om justeringar sker. Vi kan också konstatera att det redan idag i flera församlingar/pastorat och stift sker olika former av samordning av distributionen av valsedlar utan att detta reglerats i kyrkoordning eller bestämmelser. Vi ser det som en omfattande administrativ och ekonomisk börda att lägga på stiftet om man ska genomföra förslaget i motionen. Vi menar därför att motion 2021:61 bör avslås.

*Louise Callenberg, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Tommy Eriksson och Mattias Benke*

### **Reservation 2**

Vi reserverar oss till förmån för följande förslag till beslut angående motion 2021:71:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:71.
2. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2021:71 uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en parlamentarisk utredning med uppdrag att komma med förslag till hur ett indirekt val av stiftsfullmäktige och kyrkomöte ska kunna utformas och vilka ändringar av kyrkoordningen detta medför. De ekonomiska aspekterna på ett sådant system ska också belysas i utredningen.

*Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg och Erik Westroth*

### **Reservation 3**

Jag reserverar mig mot utskottets ställningstagande i detta ärende till förmån för bifall av motion 2021:91.

För att säkra alla valbara nomineringsgrupper ett rättvist deltagande i valet och för att garantera valhemligheten samt undanröja risken för fusk med aktivt bortglömda eller bortplockade valsedlar, bör möjligheten till en gemensam valsedel i likhet med det danska valsystemet för samtliga nomineringsgrupper utredas.

*Eric Westroth*

### **Reservation 4**

Vi reserverar oss mot utskottets ställningstagande i detta ärende till förmån för bifall till motion 2021:92.

I syfte att dels öka valdeltagandet, dels öka tillgängligheten för de medlemmar som av olika anledningar har svårt att ta sig till vallokalerna, bör även möjligheten att med elektronisk signatur kunna rösta i kyrkovalet via internet utredas.

*Eric Westroth, Olle Reichenberg och Elisabeth Kullenberg*

### **Särskild mening 1**

Vi ansluter oss till reservation 1 som innebär att motion 2021:61 bör avslås.

*Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson och Roger Eklund*

### **Särskild mening 2**

Jag bejakar reservation 2 avseende motion 2021:71.

*Gunvor Vennberg*

### **Särskild mening 3**

Jag ansluter mig till reservation 2 avseende motion 2021:71.

*Victor Ramström*

---

**Kyrkomötet**  
**Organisationsutskottets betänkande 2021:6**

## **Antal ledamöter i kyrkomötet och kyrkomötets arbetsformer**

---

### **Sammanfattning**

I betänkandet behandlas sex motioner varav två, 2020:19 och 2020:23, som avser antalet ledamöter i kyrkomötet, och fyra, 2020:6, 2021:53, 2021:83 och 2021:85, som på olika sätt knyter an till kyrkomötets arbetsformer. Utskottet föreslår avslag på samtliga motioner.

Till betänkandet finns fyra reservationer och ett särskilt yttrande.

### **Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut**

Kyrkomötet beslutar att

1. avslå motion 2020:6,
2. avslå motion 2020:19,
3. avslå motion 2020:23,
4. avslå motion 2021:53,
5. avslå motion 2021:83 punkt 1,
6. avslå motion 2021:83 punkt 2,
7. avslå motion 2021:83 punkt 3,
8. avslå motion 2021:85 punkt 1,
9. avslå motion 2021:85 punkt 2.

### **Motionernas förslag**

#### **Motion 2020:6 av Karl-Gunnar Svensson, Utvärdering av kyrkomötet 2020**

Kyrkomötet beslutar 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 göra en särskild utvärdering av kyrkomötet 2020.

#### **Motion 2020:19 av Eric Westroth m.fl., Antalet ledamöter i kyrkomötet**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda antalet ledamöter i kyrkomötet i syfte att reducera antalet ledamöter och därigenom även göra nödvändiga besparingar på nationell beslutsnivå.

### **Motion 2020:23 av Bengt Kjellgren och Mats Hagelin, Minskat antal ledamöter i kyrkomötet**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda antalet ledamöter i kyrkomötet, i syfte att reducera antalet ledamöter och därigenom även göra nödvändiga besparingar på nationell nivå.

### **Motion 2021:53 av Hans-Olof Andrén m.fl., Regler för kvalificerat beslutsfattande**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att ta fram förslag till förstärkta bestämmelser för kyrkomötets beslut med kvalificerat beslutsfattande.

### **Motion 2021:83 av Margareta Carlsson m.fl., Kyrkomötets mandatstöd**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att

1. ta fram ett reglemente för kyrkomötets mandatstöd samt att förtydliga skrivningarna i syftet med kyrkomötets mandatstöd,
2. utifrån detta reglemente införa skyldighet till redovisning av hur mandatstödet använts av nomineringsgrupp,
3. inför varje ny mandatperiod, skriftligt informera de nomineringsgrupper som valts in i kyrkomötet vad syftet med mandatstödet är.

### **Motion 2021:85 av Linda Sjöo m.fl., Utbildning för nya förtroendevalda**

Kyrkomötet beslutar att

1. uppdra till kyrkostyrelsen att utforma och starta en utbildning för nytillträdda förtroendevalda i kyrkomötet som inleder varje mandatperiod.
2. varje förtroendevald i kyrkomötet erbjuds ett fysiskt exemplar av kyrkoordningen.

## **Bakgrund**

### **Antal ledamöter i kyrkomötet**

#### *Gällande bestämmelser*

Kyrkomötet består av 251 ledamöter varav 249 väljs i direkta val av kyrkans röstberättigade medlemmar och två väljs av utlandsförsamlingarna (11 kap. 1 och 2 §§ kyrkoordningen).

#### *Tidigare behandling*

I utredningsarbetet inför kyrkoordningens tillkomst föreslogs att antalet ledamöter i kyrkomötet oförändrat skulle vara 251 (SKU 1998:1). Under remissförfarandet anförde en del remissinstanser som sin mening att antalet ledamöter i kyrkomötet borde minskas. Svenska kyrkans centralstyrelse gick på remissinstansernas linje och föreslog i kyrkoordningsskrivelsen (CsSkr 1999:3) en minskning av antalet ledamöter till 201.

När frågan kom till kyrkomötet anförde andra kyrkolagsutskottet i sitt betänkande över centralstyrelsens förslag (2KL 1999:1) att en minskning till 201 ledamöter skulle reducera kyrkomötets representativitet. Utskottet befarade att reduktionen främst skulle drabba glesbygden och olika fromhetsriktningar. De små nomineringsgrupperna skulle enligt utskottet också få svårare att hävda sig. Andra kyrkolagsutskottet föreslog därför att antalet ledamöter fortsatt skulle vara 251. Kyrkomötet beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Även vid kyrkomötena 2001 och 2002 avslogs motioner som rörde en minskning av antalet ledamöter i kyrkomötet.



2008 prövade *Utredningen om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan* om det borde göras någon förändring av antalet ledamöter i kyrkomötet. I betänkandet *Styra och leda: Samverkan och ansvarsfördelning i Svenska kyrkan* (SKU 2008:1) anförde utredningen att det sedan kyrkoordningen beslutades inte hade tillkommit något nytt som gav anledning till en omprövning av de ställningstaganden som då hade gjorts. Utredningen menade att förlusten i representativitet var större än de vinster som kunde göras genom att minska antalet ledamöter. Kyrkostyrelsen anförde i sin skrivelse till 2009 års kyrkomöte (KsSkr 2009:5) att man delade utredningens bedömning och föreslog därför ingen ändring av antalet ledamöter. Kyrkomötet beslöt i enlighet med kyrkostyrelsens förslag (KmSkr 2009:2).

Till kyrkomötet 2013 hade organisationsutskottet tagit ställning till dels en motion (2013:69) i vilken föreslogs att antalet ledamöter skulle minskas till 201 och dels en motion (2013:53) som föreslog att kyrkomötet skulle uppdra till kyrkostyrelsen att kartlägga konsekvenserna av en minskning av antalet kyrkomötesledamöter till 201. Organisationsutskottet hänvisade i sitt betänkande O 2013:11 till 2009 års kyrkomötesbeslut och menade att det inte fanns skäl att åter lägga tid och resurser på en sådan kartläggning som efterfrågades i motion 2013:53. Enligt utskottets mening ägde vidare de överväganden som gjordes 2009 alltså giltighet varför man föreslog kyrkomötet att avslå bägge motionerna. Kyrkomötet följde utskottets förslag.

Kyrkomötet behandlade 2014 en motion (2014:26) om att utreda och lämna förslag till ändring i kyrkoordningen avseende ett minskat antal ledamöter i kyrkomötet. Organisationsutskottet framhöll vikten av en ändamålsenlig representativitet. Kyrkomötets möjlighet att kunna representera hela landet bedömdes väga tyngre än intresset av att skapa effektivare arbetsformer och hålla ned kostnaderna. Med anledning av detta och de överväganden som gjordes i betänkandet *Styra och leda: samverkan och ansvarsfördelning i Svenska kyrkan* (SKU 2008:1) föreslog organisationsutskottet att kyrkomötet skulle avslå båda motionerna. Kyrkomötet följde utskottets förslag. Frågan kom att behandlas ytterligare en gång under mandatperioden vilket resulterade i förenklad motionsbehandling avseende motion 2017:108 i och med betänkande O 2014:6. Kyrkomötet avslog motionen.

## **Kyrkoordningens regler om beslutsfattande m.m.**

### *Gällande bestämmelser*

Ärenden i kyrkomötet ska beredas i utskott innan de avgörs, eller om de gäller val, av valberedningen (11 kap. 11 § kyrkoordningen). Inför beslut om ändringar i Svenska kyrkans bestämmelser som kyrkomötet beslutar om, ska också, enligt kyrkomötets arbetsordning, kyrkorättsnämnden ha yttrat sig. Vidare finns det särskilda bestämmelser om beredningen för lärofrågor (11 kap. 16–18 §§). För beslutsfattandet gäller som huvudregel vid omröstning den mening som mer än hälften av ledamöterna i kyrkomötet är ense om (11 kap. 14 §, 3 kap. 33 §).

Beredning av ärenden som väckts till kyrkomötets första sammanträde under ett år, görs vid detta sammanträde och beredningen ska vara färdig i sådan tid att ärendet kan avgöras vid årets andra sammanträde (11 kap. 12 §). Vid det andra sammanträdet ska kyrkomötet fatta beslut i alla ärenden som har väckts vid det första sammanträdet och som inte behandlas enligt bestämmelserna i 18 och 19 §§ (11 kap. 13 §). Det finns inte några regler om bordläggning.

Kyrkomötet kan på förslag av ordföranden besluta om att för särskilt fall avvika från bestämmelserna 6 och 11–13 §§. Ett sådant förslag prövas genom omröstning utan föregående beredning i utskott och fordrar att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av kyrkomötets ledamöter ansluter sig till förslaget (11 kap. 15 §).

I kyrkomötets arbetsordning finns ytterligare bestämmelser om kyrkomötet (11 kap. 23 §). För avvikelser från bestämmelser som regleras där finns en motsvarande reglering (se 1 kap. 4 § kyrkomötets beslut [SvKB 1999:3] om arbetsordning för kyrkomötet).

För vissa ärenden gäller däremot särskilda bestämmelser om beslutsfattande. Läronämnden ska, som nämnts ovan, enligt 11 kap. 17 § första stycket kyrkoordningen yttra sig innan kyrkomötet beslutar i ärenden som rör vissa grundläggande lärofrågor som räknas upp i nämnda stycke. Läronämnden ska även beredas tillfälle att yttra sig i övriga lärofrågor enligt andra stycket. Enligt 11 kap. 18 § gäller en särskild beslutsordning för vissa lärofrågor. Med ”vissa lärofrågor” avses här både ärenden som rör grundläggande lärofrågor och ärenden som rör s.k. övriga lärofrågor och där läronämnden angett att den särskilda beslutsordningen kan bli tillämplig. Denna särskilda beslutsordning innebär att biskoparna, när det har fastställts vilka beslutsförslag som föreligger men innan kyrkomötet fattar beslut, ska besluta om den särskilda beslutsordningen ska tillämpas. Biskoparna får fatta ett sådant beslut om de finner att ett förslag inte bör genomföras därför att det strider mot Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära. Om kyrkomötet bifaller ett förslag för vilket biskoparna har beslutat att en särskild beslutsordning ska gälla ska det förslaget tas upp på nytt vid kyrkomötets andra sammanträde året efter att val till kyrkomötet har ägt rum. Läronämnden ska då åter yttra sig och ärendet på nytt beredas i utskott innan kyrkomötet fattar ett slutligt beslut. Om kyrkomötet sedan vid det slutliga beslutet bifaller ett förslag för vilket biskoparna har beslutat att den särskilda beslutsordningen ska gälla, måste minst tre fjärdedelar av de röstande bifalla förslaget för att det ska genomföras.

Utöver den särskilda beslutsordning som stipuleras för vissa lärofrågor finns också en särskild beslutsordning som gäller vid ändring av följande bestämmelser (11 kap. 19 § kyrkoordningen):

1. 11 kap. 16–19 §§ om lärofrågor och vissa bestämmelser i kyrkoordningen,
2. 29 kap. 2–4 §§ om kyrkotillhörighet,
3. 53 kap. om offentlighet för handlingar, och
4. 54 kap. om undantag från offentlighet för handlingar m.m.

Om inte minst tre fjärdedelar av de röstande beslutar att ändra en bestämmelse som avses i uppräkningslistan får kyrkomötet ändra bestämmelsen med enkel majoritet genom två likalydande beslut. Det andra beslutet ska fattas vid kyrkomötets andra sammanträde året efter att val till kyrkomötet har ägt rum.

Om det däremot rör ett ärende där biskoparna beträffande ett visst förslag i ett ämne som anges i uppräkningslistan i 11 kap. 19 § (se ovan) har beslutat att den särskilda beslutsordningen i 11 kap. 18 § ska gälla, tillämpas den ordningen (se ovan). Av bestämmelserna framgår även att den särskilda beslutsordningen i 11 kap. 18 § går före den särskilda beslutsordningen i 11 kap. 19 § vid en eventuell konflikt mellan dessa bestämmelser.

Till skillnad från vad som gäller för kyrko- och stiftsfullmäktige (3 kap. 17 §, 7 kap. 6 §) finns inte några bestämmelser för kyrkomötet eller dess organ, annat än kyrkorättsnämnden (jfr 4 kap. 2 b § arbetsordning för kyrkomötet), om att ett visst antal ledamöter måste vara närvarande för att organet ska vara beslutsfört.

#### *Tidigare behandling i kyrkomötet*

Den gällande ordningen fick sin utformning genom likalydande beslut av 2009 och 2010 års kyrkomöten (KsSkr 2009:5, O 2009:1, KmSkr 2009:2, KmSkr 2010:13).

När kyrkoordningen ursprungligen beslutades gällde att kyrkomötet i ärenden enligt 11 kap. 19 § kyrkoordningen (se ovan), skulle fatta likalydande beslut vid sitt

andra sammanträde, då i oktober, två på varandra följande år (19 § i dess lydelse före 1 januari 2011). Vad gällde vissa lärofrågor enligt dåvarande 17 § gällde att om kyrkomötet valde att bifalla ett förslag som hade avstyrkts av läronämnden, så skulle nämnden åter yttra sig och ärendet på nytt beredas i utskottet innan kyrkomötet fattar ett slutligt beslut (18 § i dess lydelse före 1 januari 2011). Vid det slutliga beslutet skulle två tredjedelar av de röstande bifalla ett förslag som hade avstyrkts av läronämnden för att förslaget skulle genomföras.

Ändringarna till nu gällande ordning baserades på förslag i betänkandet *Styra och leda: samverkan och ansvarsfördelning i Svenska kyrkan* (SKU 2008:1). I skrivelsen framhöll styrelsen avseende förslagen om särskild beslutsordning för lärofrågor att det är bra att det finns en tröghet inbyggd i beslutsprocessen när det gäller beslut av den aktuella karaktären (KsSkr 2009:5 s. 62 f). I remissbehandlingen hade ett antal remissinstanser velat ge biskoparna vetorätt och framfört att kyrkomötet inte ska kunna bifalla ett beslut efter det att biskoparna har avstyrkt det. Även om det, enligt styrelsen, får ses som högst osannolikt att kyrkomötet skulle fatta ett sådant beslut, ansåg kyrkostyrelsen att möjligheten ändå ska finnas. Av denna anledning föreslog styrelsen att en högre tröskel än den tidigare skulle gälla och att det därför skulle krävas 3/4 majoritet för att ett beslut i lärofrågor i dessa fall ska kunna fattas. Kyrkomötet fick därigenom möjlighet att genom två likalydande beslut avgöra en fråga med enkel majoritet. Det andra beslutet får dock fattas först vid det andra sammanträdet, året efter det att val till kyrkomötet har ägt rum.

Vad gällde bestämmelserna i 11 kap. 19 § framhöll kyrkostyrelsen (KsSkr 2009:5 s. 66 f.) att det inte minst mot bakgrunden att det inte finns någon möjlighet till bordläggning i kyrkomötet, att det är ändamålsenligt med den form av minoritetsskydd som den särskilda beslutsordningen i dessa frågor innebär. Någon ändring i omfattningen av ärenden gjordes inte, även om ordalydelsen förtydligades. Styrelsen betonade vidare att grunderna för principen om offentlighet för handlingar i sin grundläggande form regleras i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan. Styrelsen bedömde vidare att en nivå där 189 av kyrkomötets 251 ledamöter måste stödja beslutet är tillfredställande hög och att det sannolikt endast skulle medföra att det är i principiella frågor där det finns tydliga skiljelinjer som majoriteten kan komma att understiga de stipulerade tre fjärdedelarna.

#### *Före 2000*

Närmast före kyrkoordningens tillkomst gällde kyrkolagen (1992:300) för beslutsfattande i kyrkomötet. Enligt denna gällde som huvudregel den mening som mer än hälften av de röstande enade sig om. När det däremot gällde förslag till kyrklig kungörelse, inklusive upphävande eller ändringar av sådan, som gällde Svenska kyrkans lära eller böcker, skulle det, om förslaget inte förkastades av kyrkomötet, på yrkande av minst tio av dess ledamöter vila till dess att det nyvalda kyrkomötet sammanträdde. Kyrkomötet kunde dock omedelbart anta förslaget om minst fem sjättedelar av de röstande enade sig om förslaget (29 kap. 25 och 26 §§). Motsvarande gällde enligt förutvarande 1982 års lag (1982:943) om kyrkomötet avseende kyrklig kungörelse som gällde svenska kyrkans lära eller avsåg bibelöversättning, psalmbok, evangeliebok, kyrkohandbok eller katekes (35 och 36 §§).

När det närmast före 2000 gällde beslut som avsåg "[g]rundläggande föreskrifter om svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet som en församling av valda ombud för svenska kyrkan" angavs i övergångsbestämmelserna till regeringsformen att detta skulle regleras i lag (se ovan). Sådan lag stiftades av riksdagen på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen. Innan sådan lag stiftades skulle

yttrande av kyrkomötet inhämtas. Huvudbestämmelserna i riksdagsordningen stiftades då på samma sätt som gäller idag (se vidare nedan). I övergångsbestämmelserna angavs även att kyrkomötet med stöd av föreskrifter i lag, som utfärdats på det sätt som nyss nämnts, genom kyrklig kungörelse fick meddela föreskrift i bestämmelsen uppräknade ämnen.

#### *Beslutsfattande i riksdagen avseende grunderna för Svenska kyrkan*

Enligt 8 kap. 17 § regeringsformen gäller att vid stiftande, ändring eller upphävande av lag som avser trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund ska detta ske på samma sätt som stiftande av riksdagsordningen. Riksdagsordningen stiftas genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas förslaget som vilande och det andra beslutet får inte fattas tidigare än efter ett riksdagsval och av den nyvalda riksdagen. Därutöver ska det ha gått minst nio månader mellan det att ärendet första gången anmäldes i kammaren och valet, om inte konstitutionsutskottet beslutar om undantag. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

#### **Mandatstöd till nomineringsgrupper i kyrkomötet**

Till nomineringsgrupper som är representerade i kyrkomötet utgår ett mandatstöd. Mandatstödet syftar till att grupperna ska kunna genomföra opinionsbildande arbete och informationsspridning kring de demokratiska processerna i Svenska kyrkan. Vidare används mandatstödet till utbildningsinsatser inom nomineringsgrupperna. Kyrkomötet beslutar om mandatstöd och vilken nivå som det ska ligga på. Nuvarande system fastställdes 2007 (KsSkr 2007:1, B 2007:1). 2010 beslutade kyrkomötet om en femprocentig sänkning av mandatstödet (B 2010:1). Mandatstödet utgår under hela mandatperioden och baseras på valresultatet. Det utgår med 71,25 procent av ett prisbasbelopp valåret och året före valåret samt övriga år med 47,5 procent av ett prisbasbelopp per mandat som gruppen har i kyrkomötet. Utlandsmandaten får stöd som uppgår till ett belopp som motsvarar mandatstödet.

#### *Tidigare behandling*

Mandatstöd till nomineringsgrupper infördes 2005. I en motion (2004:28) föreslog motionären att bidrag ska utgå årligen med ett belopp som motsvarar 25 procent av prisbasbeloppet per mandat till alla nomineringsgrupper som i valet erhåller mandat i kyrkomötet. Tidigare utgick ett utbildningsbidrag om 5 000 kr per mandat och år. Organisationsutskottet delade grundsynen i motionen om att det var angeläget att nomineringsgrupperna gavs ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att kunna genomföra opinionsbildande arbete och sprida information kring de demokratiska processerna i Svenska kyrkan (O 2004:2). Organisationsutskottet föreslog att kyrkomötet skulle bifalla motionen vilket också skedde. Av organisationsutskottets betänkande framgår att införandet av bidrag till nomineringsgrupper var möjligt men med en inskränkning vilket nivåutredningen konstaterade tidigare i sitt betänkande *Arbetet på olika kyrkliga nivåer* (SKU 1998:3). Nivåutredningen menade att det inte torde vara möjligt att i det sammanhanget närmare ange några principer eller riktlinjer för hur ett bidragsbeslut ska vara utformat för att inte stå i strid med likabehandlingsprincipen som framgår av 2 kap 4 § respektive 5 § kyrkoordningen. Utredningen ville dock peka på vikten av att ett sådant ekonomiskt stöd inte får utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett visst parti eller en viss grupp. Nämnade bestämmelser riktar sig till församlingar och pastorat men utredningens uppfattning,

vad gäller den nationella nivån, var att kyrkomötet på samma sätt kan fatta beslut om bidrag eller stöd till partier eller grupper som finns representerade i kyrkomötet.

2007 höjdes mandatstödet med motiveringen att det var för att stärka den demokratiska organisationens funktion genom möjlighet till bättre rekrytering och utbildning av förtroendevalda samt ett utvecklat informationsarbete från nomineringsgruppernas sida (KsSkr 2007:1). 2010 föreslog kyrkostyrelsen en sänkning av mandatstödet med 10 procent (KsSkr 2010:1). Budgetutskottet menade dock att besparingen var orimligt stor och föreslog därför att mandatstödet i stället sänks med 5 procent från dåvarande nivå. Kyrkomötet biföll utskottets förslag (B 2010:1, KmSkr 2010:15).

### *Om stöd till politiska partier*

Stödet från staten och riksdagen är den största inkomstkällan för partier på riksnivå. Partistödet anses vara av stor vikt för demokratin med fria partier, fri nyhetsförmedling och opinionsbildning som grundläggande inslag. Det finns olika former av stöd som dessutom är lagfästa. Staten ger stöd till partiernas allmänna verksamhet (se bland annat lag [1972:625] om statligt stöd till politiska partier) och riksdagen ger stöd till partigruppernas och riksdagsledamöternas arbete i riksdagen (lag [2016:1109] om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen). Statens stöd utgår till partier både i och utanför riksdagen. Partierna bestämmer till stor del själva vad bidragen ska användas till. Riksdagens stöd till partigruppernas och ledamöternas arbete i riksdagen delas ut i form av basstöd, stöd till ledamöternas politiska sekreterare, stöd till ledamöternas utrikesresor och stöd till ledamöternas språkutbildning. Basstödet består av ett grundbelopp om 1,7 miljoner kronor per år och vidare ett tilläggsbelopp beroende på antalet riksdagsledamöter. Stödet till politiska sekreterare ska bekosta handläggargjälper åt ledamöterna. Varje parti beslutar själv hur stödet ska användas och hur det bygger upp ett partikansli som passar ledamöternas behov och önskemål. Partier och sidoorganisationer måste redovisa de intäkter som de får av det offentliga stödet enligt någon av de ovan angivna lagarna.

Vidare har kommuner och regioner möjlighet att lämna stöd till politiska partier. I den nya kommunallag som trädde i kraft den 1 januari 2018 anges att kommuner och regioner får ge partistöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin. Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige och som är juridiska personer. Det är fullmäktige som beslutar om partistödet omfattning och formerna för det. Det framgår även av lagen (4 kap. 31 §) att beslut om partistöd ska innehålla krav på att mottagaren årligen lämnar en skriftlig redovisning som visar att partistödet använts till att stärka deras ställning i den kommunala demokratin.

### **Utbildningsmaterial och utbildningsinsatser till kyrkomötets ledamöter**

I anslutning till det sista sammanträdet i mandatperioden, ska det nyvalda kyrkomötet samlas till ett valsammanträde. En del av tiden vid det nyvalda kyrkomötets valsammanträde ägnas åt utbildning och fortbildning av nya och gamla ledamöter. Vid detta tillfälle får ledamöterna ta emot en informationsfolder om kyrkomötet, *Kyrkomötet – en vägledning*. I inledningen av session ett under mandatperiodens första år får utskottens ledamöter och ersättare också, utskottsvis, en kortare introduktionsutbildning om utskottsarbetet av respektive utskotts sekreterare. Ledamöter har också erbjudits olika böcker inom ämnet, till exempel *För troende vald* av Håkan E. Wilhelmsson och *Du är vald!* Av L. Björksell, I. Rundwall och E. Sjöberg-Sund.

### *Tidigare behandling*

Frågan om utbildning och fortbildning till kyrkomötets förtroendevalda togs upp i betänkandet *Kyrkomötets arbetsformer*, som lämnades till kyrkomötets presidium 2017. Utredningen hade i uppdrag att se över och förändra arbetsformerna för kyrkomötet. När det gällde de material som tillhandhålls till ledamöterna menade utredningen att detta är bra, men att utbildning och fortbildning av kyrkomötets ledamöter skulle kunna utvecklas ytterligare. Som skäl för detta framhölls att det är av stor vikt att samtliga ledamöter känner sig förtrogna med kyrkomötets arbetssätt, de styrande regelverken och övrig information kring vad det innebär att vara ledamot i kyrkomötet. Utredningen menade att en sådan förståelse hos ledamöterna ökar effektiviteten både i utskottsarbetet och i plenumsessionerna. Utredningen uppmanade vidare presidiet att i samråd med gruppledarna arbeta vidare med frågan om vidareutbildning av ledamöterna. Utredningen anser att det behöver finnas en webbaserad utbildning, som möjliggör för ledamöter att fördjupa sina kunskaper redan innan de kommer till kyrkomötets sammanträde. Kyrkostyrelsen bejakade i sitt remissyttrande behovet av utbildning och ansåg att webbutbildningar är en långsiktig och strategisk viktig investering som bör kunna tillgodose kyrkomötets utbildningsbehov. Presidiet delade, i sin skrivelse PSkr 2017:1, utredningens uppfattning om vikten av ytterligare utbildning- och fortbildningsinsatser och pekade speciellt på möjligheten till webbaserad utbildning samt att det, med stöd av kyrkokansliet, kan anordnas kortare utbildningstillfällen i samband med möten med nomineringsgrupperna eller vid inledningen av utskottsarbetet.

### **Kyrkoordningen till kyrkomötets ledamöter**

Kyrkomötet fastställde kyrkoordningen år 1999 varefter bokförlaget Verbum tryckte upp två olika versioner av kyrkoordningen. Dåvarande centralstyrelsen lät, genom Verbum, trycka upp den första officiella versionen av kyrkoordningen och skickade ut den till alla församlingar. Denna version, med grått omslag, innehöll endast ren kyrkoordningstext utan register och liknande samt gavs endast ut i en upplaga. Den andra versionen, med benämningen ”Kyrkoordning med angränsande lagstiftning för Svenska kyrkan”, som trycktes upp av Verbum var blå till utseendet och kom att innehålla angränsande lagstiftning och register m.m. Verbum har sedan dess årligen tryckt upp kyrkoordningen i dess blå utformning. Verbums tryckta upplaga är en förlagsprodukt.

Före år 2003 publicerades Svenska kyrkans bestämmelser tillsammans med ändringar i kyrkoordningen i en serie som trycktes upp av kyrkostyrelsen och distribuerades till alla pastorat, samfälligheter och stift samt till dem som prenumererade på serien. På detta sätt fick kyrkans enheter kännedom om uppdateringar och ändringar i bestämmelserna och kyrkoordningen i relation till den första upplagan av kyrkoordningen. Sedan årsskiftet 2003/2004 trycks inte längre den officiella versionen av Svenska kyrkans bestämmelser och ändringar i kyrkoordningen i pappersform. Den officiella versionen publiceras i stället elektroniskt och hålls tillgänglig via adressen: [www.svenskakyrkan.se/kyrkoordningen](http://www.svenskakyrkan.se/kyrkoordningen).

På ovan redovisad sida finns den vid var tid gällande versionen av kyrkoordningen och övriga Svenska kyrkans bestämmelser att tillgå utan kostnad. Den officiella utgåvan av kyrkoordningen är den som blivit beslutad av kyrkomötet och utfärdad av kyrkostyrelsen. Den blå utgåvan av kyrkoordningen är en förlagsprodukt från Verbum som revideras årligen med utgångspunkt i den officiella versionen av kyrkoordningen och andra Svenska kyrkans bestämmelser. Den ovan nämnda förlagsprodukten finns

i tryckt upplaga hos Verbum och kostar för närvarande 329 kronor inklusive moms per bok.

O 2021:6

Vid kyrkomötet 2014 behandlade kyrkorättsutskottet i betänkandet 2014:5 en motion som handlade om att köpa in bekännelseskrifterna till kyrkomötesledamöterna (motion 2014:97). Utskottet konstaterade då att den utbildning i såväl kyrkorättsliga som teologiska frågeställningar som är angelägna för ledamöterna, lämpligen får ske med hjälp av det ekonomiska stöd som ges till nomineringsgrupperna. Med dessa medel menade utskottet att nomineringsgrupperna kan skaffa det material som behövs för att fullgöra uppdraget som kyrkomötesledamot. Utskottet har också vid tidigare behandlingar anfört att det finns goda möjligheter att ta del av dessa dokument då de finns tillgängliga på internet (Kr 2010:4, se även däri hänvisade tidigare betänkanden).

## **Utvärdering av kyrkomötets sammanträde 2020**

*Om kyrkomötet 2020 m.m.*

Kyrkomötet 2020 genomfördes i förenklad form till följd av den extraordinära situation som förelåg på grund av samhällsspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Grunden för detta var en överenskommelse mellan de i kyrkomötet representerade nomineringsgrupperna och representanter för utlandsförsamlingarna. Överenskommelsen träffades efter samråd med kyrkomötets presidium. Den innefattade även ett bejakande från grupperna av formella avvikelser från bestämmelser om kyrkomötets arbetsformer för att möjliggöra sammanträdet. Sammanträdet genomfördes i enlighet med överenskommelsen och innebar bland annat att enbart kyrkomötets presidium var närvarande på den fysiska plats där sammanträdet hölls, medan övriga ledamöter deltog i beslutsfattandet genom ljud- och bildöverföring i realtid. Av kyrkomötets 251 ledamöter deltog 44 i plenum, baserat på en procentuell fördelning utifrån antalet mandat i kyrkomötet. En representant för utlandskyrkans ledamöter inkluderades i detta. I utskottens sammanträden deltog ledamöter, biskopar och i vissa fall ersättare, på distans. Överenskommelsen innefattade även ett avstående från att motionera i alla ämnen och om bordläggning av motioner. Kyrkomötet behandlade till följd av detta ett begränsat antal ärenden och beslutade bara i ärenden som rörde kyrkostyrelsens skrivelser samt motioner som anknöt till dessa och verksamhetsberättelser från kyrkomötets nämnder. Övriga motioner bordlades i enlighet med överenskommelsen till år kyrkomötet 2021.

Även för genomförandet av den första sessionen vid 2021 års kyrkomöte har en överenskommelse träffats om formerna för genomförandet. Överenskommelsen innebär i likhet med den som träffades inför kyrkomötet 2020 bland annat ett bejakande av avvikelser från bestämmelser om kyrkomötets arbetsformer. Den innebär vidare att enbart presidiet finns på den fysiska plats där kyrkomötet formellt äger rum och att övriga personer deltar på distans i sammanträden i plenum, utskott och andra beredningsorgan. Grupperna har, till skillnad från 2020, inte träffat någon överenskommelse om att avstå från att fritt lämna motioner eller att endast närvara med ett visst antal ledamöter. En förutsättning för överenskommelsen är vidare att kyrkomötets ordförande kan anvisa goda tekniska förutsättningar. Överenskommelsen gäller inte för den andra sessionen.

*Utvärderingar av kyrkomötets sammanträden*

Utvärdering av kyrkomötet görs per regel i en cykel med enkäter som skickas till ledamöter och biskopar år ett respektive tre i en mandatperiod.

*Utvärdering av kyrkomötet 2020*

Efter genomförandet av kyrkomötet 2020 gjordes en anpassad enkätundersökning till följd av de särskilda förutsättningar som gällde för detta kyrkomöte, att det genomfördes digitalt med distansnärvaro, med färre tjänstgörande ledamöter i plenum och utskott och begränsat antal ärenden. Formerna byggde på en överenskommelse mellan gruppledarna för nomineringsgrupperna i kyrkomötet, som togs fram i dialog med kyrkomötets presidium (se ovan).

Enkäten skickades till alla 251 ledamöter i kyrkomötet samt biskoparna, sammanlagt 265 personer. Av dessa besvarade 188 personer enkäten. Av dem som svarade hade 115 personer tjänstgjort i ett utskott och/eller plenum.

Nedan följer en översiktlig redovisning av delar av svaren.

Enkäten inleddes med att respondenterna ombads ta ställning till om de ansåg att överenskommelsen var rimlig, med tanke på förutsättningarna. En majoritet, 61,7 procent, har svarat att de instämmer helt eller i hög grad, 19,1 procent att de instämmer delvis och 17 procent att de instämmer i låg grad eller inte alls. 2,1 procent svarade vet ej.

Motionsrätten till kyrkomötet var, enligt överenskommelsen, begränsad. I enkäten ställdes en fråga om respondenterna hade avstått från att lämna in motioner. Hälften av respondenterna, 50 procent, svarade att de avstått från att lämna in motioner medan den andra hälften svarade att de inte hade avstått.

Flera frågor ställdes i enkäten om de digitala utskottssammanträdena med distansnärvaro och om plenum med distansnärvaro. Sammanfattningsvis tyckte 8 av 10 att det fungerade bra (83,4 procent svarade att utskottssammanträdena hade fungerat bra och 77,1 procent att sammanträdena i plenum fungerat bra).

På en fråga om hur formen som plenum genomfördes på påverkade i vilken utsträckning respondenten begärt ordet var det endast cirka 2,2 procent som svarade att det gjorde det i större utsträckning. Drygt hälften 52,2 procent, svarade att de hade begärt ordet i samma utsträckning och 45,7 procent i mindre utsträckning. En motsvarande fråga ställdes avseende replik. På den svarade 4,8 procent att de hade begärt replik i större utsträckning, 35,7 procent i samma utsträckning och 59,5 procent i mindre utsträckning. På en fråga om de kunde tillgodogöra sig debatten i samma utsträckning som vid ett vanligt kyrkomöte svarade 68,1 procent att de kunde det, medan 17 procent svarade i mindre utsträckning och 14,9 procent i större utsträckning.

På en fråga om respondenten deltog i gruppmötena under båda sessionerna svarade 19,2 procent av de ledamöter som inte tjänstgjorde att de inte deltog under någon av sessionerna medan 71,2 procent svarade att de deltagit, 5,5 procent av dessa deltog enbart under session ett och 4,1 procent enbart under session två.

I enkäten ställdes också en fråga om vilket alternativ de tycker är bäst om inte 2021 års kyrkomöte kan genomföras som vanligt. Respondenterna kunde välja mellan tre svarsalternativ. Av de svarande angav 50,3 procent att kyrkomötet 2021 ska genomföras i annan anpassad form än den som var 2020 medan 36,9 procent svarade att de tycker att det ska genomföras på samma sätt som 2020 och 12,8 procent svarade vet ej.

Ledamöterna och biskoparna fick även svara på frågor såsom på vilket sätt de fick information om formerna för kyrkomötet 2020 och om det tyckte det var svårt att förstå formerna för kyrkomötet 2020. Det fanns också flertalet frågor kring hur det fungerade med teknik och support.



### Motion 2020:6 Utvärdering av kyrkomötet 2020

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2020:6.

Utskottet konstaterar att en utvärdering har gjorts av kyrkomötet 2020, vilket framgår av bakgrundsbeskrivningen. Denna utvärdering tillgodoser enligt utskottet det förslag som lämnas i motionen. Utskottet vill också framhålla att 2020 års kyrkomöte genomfördes under speciella former på grund av särskilda, men tillfälliga, omständigheter som inte kunde förutses. Utskottet menar därför att det inte är ändamålsenligt att ianspråkta ytterligare resurser till en utredning som tar sin utgångspunkt i 2020 års kyrkomöte. Motionen ska därför avslås.

### Motionerna 2020:19 och 2020:23 om antalet ledamöter i kyrkomötet

**Utskottets förslag:**

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2020:19.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2020:23.

Inledningsvis vill utskottet framhålla att frågor om formerna för demokratiarbete och demokratiska processer behöver prövas för var tid. Bland dessa frågor kan även antalet ledamöter i kyrkomötet vara en del. Utskottet konstaterar dock, i likhet med vad utskottet anfört i tidigare betänkanden, att antalet ledamöter i kyrkomötet kan sägas utgöra en avvägning mellan å ena sidan intresset av att skapa effektiva arbetsformer och hålla nere kostnaderna och, å andra sidan, intresset av att åstadkomma en ändamålsenlig representativitet. Den avvägningen är komplex och det är många parametrar som behöver vägas in. Enligt utskottet är det ur ett demokratiskt perspektiv centralt att kyrkomötet kan representera hela landet. Dessa skäl menar utskottet alltså är bärande. Utskottet anser mot bakgrund av det ovan sagda att kyrkostyrelsen inte bör ges något sådant uppdrag som motionärerna efterfrågar. Utskottet noterar även att kyrkostyrelsen, inom ramen för skrivelsen Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2022–2024 (KsSkr 2021:1, s. 7 f.), under kommande planeringsperiod planerar att initiera och igångsätta ett antal större utredningar gällande omställningar för hela Svenska kyrkan, bland annat avseende att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan upprätthållas till en lägre kostnad än idag. Med anledning av detta föreslår utskottet avslag på motionerna.

### Motion 2021:53 Regler för kvalificerat beslutsfattande

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:53.

Utskottet vill inledningsvis framhålla att kyrkoordningens bestämmelser om beslutsfattande i kyrkomötet är centrala för Svenska kyrkan som demokratisk organisation. Det är därför angeläget att dessa bestämmelser är utformade på ett ändamålsenligt sätt som värnar kyrkans demokratiska grund. De särskilda omständigheter som kringgärdade beslutsfattandet vid 2020 års kyrkomöte är, enligt utskottet, inte något som ska utgöra en regelmässig ordning för beslutsfattande i kyrkomötet. Utskottet anser att de gällande bestämmelserna är tillräckliga och ger en god stabilitet. Utskottet vill dock understryka att det samtidigt kan finnas skäl som talar för att frågor om kyrkoordningens bestämmelser av detta slag, skulle kunna vara lämpliga att reflektera kring i ett senare skede. Det skulle exempelvis kunna ske vid en eventuell parlamentarisk

översyn av kyrkomötets organisation och struktur inom ramen för det arbete med omställning som kyrkostyrelsen aviserat i skrivelsen Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2022–2024 (KsSkr 2021:1). Det finns mot bakgrund av det ovan sagda och vid en sammanvägd bedömning inte anledning att nu lämna ett uppdrag om att se över aktuella bestämmelser. Motionen ska därför avslås.

### **Motionerna 2021:83 och 2021:85 om mandatstöd och utbildning**

#### **Utskottets förslag:**

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:83.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:85.

Det mandatstöd som betalas ut till kyrkomötets nomineringsgrupper fungerar enligt utskottet väl. Med hänsyn till det syfte som mandatstödet fyller och det ramverk i övrigt som kringgärdar användandet av mandatstödet menar utskottet att det inte finns behov av att införa en striktare reglering. Utskottet vill särskilt framhålla vikten av tillit och förtroende gentemot nomineringsgrupperna och att detta är angeläget att värna även framgent. Det är även av betydelse att nomineringsgrupperna fortsatt ges möjlighet att anpassa användningen av mandatstödet efter de enskilda behov som varje nomineringsgrupp har, eftersom grupper har olika förutsättningar bland annat beroende på storlek. En strikt redovisningsskyldighet skulle även, enligt utskottet, kunna leda till en administrativ börda för såväl nomineringsgrupperna som kyrkostyrelsen. Utskottet menar vidare att den utbildning och det material som tillhandahålls förtroendevalda i kyrkomötet i kombination med möjligheten att använda mandatstödet i utbildningssyfte, kan täcka de utbildningsbehov som finns. När det gäller fysiska exemplar av kyrkoordningen ingår även detta i det material som det är möjligt att införskaffa med stöd av mandatstödet. Utskottet noterar samtidigt att den officiella utgåvan av kyrkoordningen enbart finns digitalt. Med anledning av detta föreslår utskottet avslag på motionerna.

Digitalt sammanträde den 6 oktober 2021

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Edith Skarke, sekreterare*

*Migelle Wikström, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Tommy Eriksson, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahremark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson och Irene Oskarsson.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Roger Eklund, Victor Ramström, Inger Harlevi, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.

**Reservation 1**

Vi reserverar oss mot beslutet att avslå motion 2021:53 Regler för kvalificerat beslutsfattande till förmån för bifall till motionen.

*Sven Gunnar Persson och Per Lindberg*

**Reservation 2**

Jag reserverar mig mot beslutet att avslå motion 2021:83 samt motion 2021:85 till förmån för bifall till motionerna.

*Lars B Andersson*

**Reservation 3**

Undertecknade reserverar oss till förmån för bifall av motion 2020:23.

*Olle Reichenberg och Elisabeth Kullenberg*

**Reservation 4**

Jag reserverar mig mot utskottets ställningstagande i detta ärende till förmån för bifall till motion 2020:19.

Sverigedemokraterna menar att det behövs en reduktion av antalet ledamöter i kyrkomötet, den nationella beslutandenivån, för att göra ekonomiska besparingar. Detta är primärt en symbolfråga för att medvetandegöra nedåt i organisationen att vi står inför stora ekonomiska utmaningar och att även det högsta beslutande organet är beredd att ta sin del av ansvar och besparing.

*Eric Westroth*

**Särskilt yttrande**

Jag stödjer utskottets förslag att avslå motionen 2020:6, men med motiveringen att en utredning för att möta nästa pandemi är för tidigt väckt. Man måste även inkludera kyrkomötet 2021 i en utvärdering av för att på ett korrekt sätt kunna skapa en strategi för kommande kyrkomöten vid nästa pandemi eller annan orsak till att kyrkomötet inte kan sammanträda under ordinarie förhållande.

*Eric Westroth*



---

## Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2021:7

### Digitala sammanträden efter pandemin

---

#### Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2021:31 Digitala sammanträden efter pandemin. I motionen föreslås att kyrkostyrelsen ska ges i uppdrag att återkomma med förslag till ändringar som innebär att de sätt som varit möjliga att sammanträda på under pandemin – att ordförande kan bestämma att ett organ ska genomföra ett sammanträde där alla deltagare deltar på distans samt att det räcker med ljudöverföring i realtid – ska permanentas. Utskottet anser att kyrkoordningens ordinarie bestämmelser om beslutsfattande på distans är ändamålsenliga föreslår kyrkomötet att avslå motionen.

#### Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:31.

#### Motionens förslag

##### **Motion 2021:31 av Tomas Rosenlundh och Margareta Karlsson, Digitala sammanträden efter pandemin**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att de sätt som varit möjliga att sammanträda på under pandemin – att ordförande kan bestämma att ett organ ska genomföra ett sammanträde där alla deltagare deltar på distans samt att det räcker med ljudöverföring i realtid – permanentas.

#### Bakgrund

##### **Bestämmelserna i kyrkoordningen m.m.**

Kyrkoordningen förutsätter som huvudregel att sammanträden genomförs med ledamöter som är fysiskt närvarande. Den 1 januari 2020 infördes en möjlighet i kyrkoordningen för beslutande och verkställande organ att sammanträda med ledamöter närvarande på distans. Enligt 3 kap. 17 a § kyrkoordningen får ledamöter delta i kyrkofullmäktiges sammanträden på distans, om fullmäktige har beslutat det och det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. Den som är ordförande för sammanträdet får inte delta på distans. Om fullmäktige beslutar att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska det också anges i vilken utsträckning sådant deltagande får ske. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde. Kyrkofullmäktige beslutar även om och i vilken utsträck-

ning ledamöter får delta i sammanträden med kyrkoråd, församlingsråd och valnämnder på lokal nivå samt för stiftsfullmäktige, stiftsstyrelsen och nämnder på stiftsnivå. Deltagandet ska då ske på det sätt som anges för fullmäktige för att en ledamot ska anses närvarande på sammanträdet. (4 kap. 15 a, 27 §§, 7 kap. 6, 15 §§, 38 kap. 5 § kyrkoordningen).

Av förarbetena framgår vidare att möjligheten till deltagande på distans är en kompletterande möjlighet för ett beslutsfattande ”som annars överhuvudtaget inte hade kommit till stånd, eller för de fall där deltagandet på distans på ett väsentligt sätt förbättrar någon enstaka ledamots möjlighet till deltagande” och att huvudregeln fortfarande ska vara att sammanträden genomförs med ledamöter närvarande på den plats där sammanträdet äger rum (se KsSkr 2019:4, s. 85). Deltagande ska ske med ljud och bild i realtid, bland annat därför att ledamöterna ska kunna se vilka som deltar i sammanträdet, oavsett om deltagande sker på distans eller inte, och kunna vara fullt delaktiga i överläggningarna. Deltagandet ska också ske på lika villkor. Ett av syftena med detta är, enligt kyrkostyrelsen, att motverka att ett deltagande på distans i sig underlättar möjligheten att påverka utgången i ett beslutsärende, exempelvis om tekniken inte fungerar. I en situation som denna betraktas, enligt förarbetena, deltagandet som en rättighet för den distansdeltagande ledamoten att också kunna delta i sammanträdet på distans (se vidare angående detta och andra förutsättningar, (nämnda skrivelse, s. 87). Kyrkostyrelsen framhöll vidare att ”med de grundläggande förutsättningar som föreslås regleras i kyrkoordningen, ställs det i vissa fall tämligen höga krav för att distansdeltagande ska vara tillåtet. Enligt kyrkostyrelsen är detta dock rimligt när det gäller deltagande i beslutsfattande i den demokratiska ordning som gäller inom kyrkan.”, (nämnda skrivelse s. 86 f.). Ansvaret för att den tekniska utrustning som finns uppfyller kraven och tillförsäkras att deltagandet sker på lika villkor är ytterst en fråga för ordföranden. Ordföranden har ett särskilt ansvar för genomförandet av mötet och ordningen på detsamma och måste därför fysiskt befinna sig på den plats där sammanträdet hålls (nämnda skrivelse, s. 88).

Bestämmelserna utformades huvudsakligen i enlighet med kommunallagens motsvarande regler. Med beaktande av den lokala självstyrelsen, reglerades enbart grunderna för deltagandet på distans i bestämmelser. (Se vidare KsSkr 2019:4, O 2019:3).

I kyrkomötets beslut (SvKB 1999:4) med instruktion för kyrkostyrelsen finns motsvarande bestämmelser om deltagande på distans i kyrkostyrelsen. I syfte att understryka att deltagande på distans inte är en huvudregel utan ett komplement till det fysiska sammanträdet, angavs dock uttryckligen i instruktionen att ett sådant deltagande förutsätter att det finns särskilda skäl. Det särskilda skälet ska, enligt förarbetena, föreligga för den ledamot som önskar delta i ett sammanträde på distans och kan till exempel bero på att personen på grund av långa avstånd har svårt att komma till sammanträdet, att ett ärende brådskar eller att föredragningslistan är så kort att den inte motiverar fysisk närvaro av samtliga ledamöter. Det bör därför också vara en fråga för ordföranden att avgöra om distansdeltagande kan medges i det enskilda fallet. Det ansågs inte vara fråga om en rättighet för någon ledamot att delta på distans. I syfte att ge ordföranden möjlighet att ta ställning till frågan om distansdeltagande reglerades även i instruktionen att ledamoten måste anmäla detta till kyrkostyrelsens kansli ett visst antal dagar före sammanträdet. (KsSkr 2019:4 s. 93). Vad som gäller kyrkostyrelsen i dessa delar utgör exempel för lokala överväganden (se KsSkr 2019:4 s. 90 f.).

För de beslutande och verkställande organ som regleras genom bemyndiganden till kyrkostyrelsen, till exempel för de två kyrkliga samfälligheterna för särskilda uppgifter, finns bestämmelser utfärdade av kyrkostyrelsen.

För organ som domkapitel och de nationella nämnderna saknas i kyrkoordningen uttryckligt stöd för beslutsfattande på distans (se ovan nämnda skrivelse). Kyrkostyrelsen utreder fortfarande formerna för sådant beslutsfattande i nämnda organ och utredningsuppgiften ska redovisas till kyrkostyrelsen senast 21 oktober 2021 (Ks 2020-1620).

### **Kyrkostyrelsens riktlinjer för beslutsfattande under särskilda omständigheter för organ inom Svenska kyrkan**

Med anledning av pandemin beslutade kyrkostyrelsen den 26 mars 2020 att utfärda *Riktlinjer för beslutsfattande under särskilda omständigheter för organ inom Svenska kyrkan*. Riktlinjerna utfärdades med hänvisning till kyrkostyrelsens uppdrag enligt 12 kap. 2 § kyrkoordningen att leda och samordna Svenska kyrkans beredskap och vidta de åtgärder som behövs i händelse av kris och höjd beredskap. Styrelsen konstaterade att kyrkoordningens bestämmelser varit i kraft under kort tid, att det medfört att många kyrkofullmäktige inte tagit ställning till att nyttja möjligheten eller införskaffa nödvändig teknik samt därutöver inte gällde för alla organ. Sammantaget menade kyrkostyrelsen att kyrkoordningens bestämmelser om beslutsfattande inte ensamt kunde säkerställa de kyrkliga organens beslutskapacitet utan att någon enskild person skulle utsätta sig för risk för liv och/eller hälsa. (Dnr Ks 2020-0437, prot. bil. 5 till kyrkostyrelsens protokoll 2020:2). Styrelsen underrättade kyrkomötet om sitt beslut år 2020 (KsSkr 2020:1, E 2020:1, KmSkr 2020:2).

Enligt de av styrelsen utfärdade riktlinjerna gäller som förutsättning för att en ledamot som deltar på distans ska anses närvarande på ett sammanträde i ett organ inom Svenska kyrkan att 1) det finns rekommendationer från statliga myndigheter som medför att en eller flera ledamöter inte fysiskt kan delta i sammanträdet 2) det finns ett ärende som måste avgöras och där beslutet inte kan skjutas upp till ett senare tillfälle, 3) det finns inte något beslut om att nyttja möjligheten till beslutsfattande på distans som kommer till uttryck i bland annat 3 och 4 kap. kyrkoordningen som gäller för det aktuella organet eller att ett sådant beslut har fattats men det saknas praktiska förutsättningar att nyttja möjligheten på grund av tekniska begränsningar eller organet inte är ett sådant organ som träffas av dessa bestämmelser, och 4) det finns inte en lämnad delegation som skulle kunna nyttjas för att fatta beslutet. Om samtliga förutsättningar är uppfyllda gäller att den person som fullgör uppgiften som ordförande kan besluta att ett sammanträde ska hållas med ledamöter närvarande på distans. Deltagandet ska då företrädesvis ske genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga ledamöter kan delta på lika villkor. I den utsträckning detta inte är möjligt får detta deltagande i stället ske enbart genom ljudöverföring i realtid. Ledamöter som deltar på detta sätt ska anses närvarande på sammanträdet. Ordföranden behöver inte befinna sig på den plats där sammanträdet äger rum. Vidare anges att om ett sammanträde enligt kyrkoordningen ska vara offentligt ska detta krav anses uppfyllt om de personer som befinner sig på den fysiska plats där sammanträdet äger rum enligt kallelsen kan följa sammanträdet via en ljudöverföring i realtid.

Styrelsens mandat att utfärda riktlinjerna har vid en beslutsprövning prövats av Svenska kyrkans överklagandenämnd där nämnden inte upphävde ett beslut fattat i enlighet med riktlinjerna (ÖN 2021/18). Vidare har Överklagandenämnden vid en beslutsprövning i ett annat fall upphävt ett beslut som fattats med stöd av kyrkostyrelsens riktlinjer, där en ledamot som deltog i ett sammanträde via ljud- och bildöverföring endast hade en fungerande bildöverföring (ÖN 2021/21).

## Kommunalrättslig reglering m.m.

För beslutsfattande enligt kommunallagen (SFS 2017:725) gäller snarlika bestämmelser som enligt kyrkoordningen. En redogörelse för kommunallagens bestämmelser finns i kyrkostyrelsens skrivelse (KsSkr 2019:4) Ändringar i kyrkoordningen m.m., se även organisationsutskottets betänkande O 2019:3.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har i en rättslig promemoria, *Sammanträden med fullmäktige, nämnder och styrelser m.m. i kommun, region och kommunalförbund under spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19*, från 4 maj 2020 redovisat sin uppfattning om möjligheterna för förtroendevalda att delta i sammanträden på distans. SKR drog följande slutsatser (se avsnitt 3.2.1). Kravet på att samtliga deltagande ska kunna se och höra varandra och delta på lika villkor bör inte anses innebära att den eller de distansdeltagande ledamöterna hela tiden ser alla andra ledamöter eller närvarande i realtid eftersom det typiskt sett inte är fallet vid fysiskt deltagande vid ett sammanträde. Normalt vänder sig ledamöter och andra deltagare/hörare mot den som talar för tillfället. Mot denna bakgrund bör minimikraven vid distansdeltagande vara att den distansdeltagande ska kunna

- se och höra presidiet och samtidigt den som talar för tillfället,
- se talarlistan (i förekommande fall),
- se en överblick över sammanträdeslokalen,
- se och höra eventuellt andra deltagande distansledamöter,
- ses och höras av de fysiskt närvarande ledamöterna.

I praktiken innebär det enligt SKR att den som talar, oavsett om denna deltar på distans eller närvarar fysiskt, visas i bild, medan en överblick av sammanträdeslokalen visas under hela tiden som distansdeltagande sker. Däremot bör det inte krävas att alla deltagare kan se varandra vid varje given tidpunkt under sammanträdet.

Vidare har SKR i en hemställan till regeringen 29 januari 2021 anfört att regeringen ska ta initiativ för att inom ramen för snabbast möjliga lagstiftningsprocess förtydliga de rättsliga förutsättningarna för deltagande på distans vid kommunala/regionala sammanträden och – med hänsyn till intresset att motverka risk för spridning av covid-19 – tillfälligt begränsa möjligheterna att upphäva kommunala/regionala beslut med hänvisning till formella brister vid tillämpningen av 5 kap. 16 § kommunallagen som inte påverkat ledamöternas möjligheter att utöva sina rättigheter att framföra yrkanden och att delta i beslutsfattandet och som inte påverkat ärendets utgång, samt att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att med långsiktigt perspektiv utvärdera och utveckla den nuvarande regleringen om deltagande på distans. Regeringen har ännu inte lämnat några förslag om ändringar i bestämmelserna med anledning av hemställan eller i övrigt.

Högsta förvaltningsdomstolen har ännu inte avgjort några mål som avser kommunallagens bestämmelser om deltagande på distans. I ett mål har däremot Kammarrätten i Sundsvall (dom i mål nr 276-277-21, 2021-06-14, där beslut från kommunfullmäktige i Luleå kommun prövades) vid laglighetsprövning konstaterat att om det förekommit sådana tekniska fel och brister som resulterat i att deltagarna inte haft möjlighet att se och identifiera samtliga närvarande, såväl även de utöver presidiet och de som vid tidpunkten inte talar, kan distansdeltagande ledamöter inte anses närvarande. Kammarrätten menade att syftet att kunna se och höra samtliga deltagare är att försäkra sig om att besluten tas på ett formellt korrekt sätt med rätt personer närvarande. Om en sådan möjlighet inte finns utgör det enligt domstolen ett så pass allvarligt formellt fel att det inte kan anses ha saknat betydelse för ärendenas utgång. Förvaltningsdomstolarna har i en handfull mål om laglighetsprövning enligt kommunal-



lagen upphävt beslut på grund av brister i beslutsfattandet hänförliga till kommunalagens bestämmelser om deltagande på distans. Exempel på situationer som medfört att beslut har upphävts har varit

- att distansdeltagande ledamöter inte kunnat se bild eller kunnat höra ljud under upprop eller då beslut fattats i ärenden,
- där det inte varit möjligt att höra vad ledamöter sagt, där reservationer inte varit möjliga att lämna eller där tekniska fel inte varit möjliga att påtala eller då varken fysiskt närvarande eller distansdeltagande ledamöter hört den ledamot som talat och då någon åtgärd inte vidtagits för att komma till rätta med de tekniska problemen samt
- då det inte varit möjligt för deltagande att votera, begära ordet och/eller inkomma med reservationer därför att ordföranden inte kunnat höra ledamöterna.

Omständigheter som dessa har enligt en förvaltningsrätt inneburit att debatt och votering inte fullgjorts på ett sätt som krävs i enlighet med de demokratiska pelare som måste speglas i sådana sammanträden som det var fråga om. (Förvaltningsrätten i Falun, dom i mål nr 6390-20 och 80-21, 2021-07-12).

## Utskottets överväganden

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:31.

Utskottet konstaterar inledningsvis att sammanträden som genomförs under digitala former kommer att fortsätta, sett till den allmänna samhällsutvecklingen. Utskottet ser positivt på möjligheterna att mötas digitalt i och med att denna arbetsform möjliggör ett deltagande som i vissa fall annars inte hade kunnat komma till stånd.

Såsom utskottet framhöll när bestämmelserna om deltagande på distans ursprungligen infördes, menar utskottet att bestämmelserna om detta alljämt är ett gott komplement till kyrkoordningens övriga bestämmelser om sammanträden och att fysisk närvaro är huvudregel. Enligt bestämmelserna ska deltagande på distans bland annat ske på lika villkor och med ljud- och bildöverföring i realtid. Ordföranden för sammanträdet ska också närvara på den plats där sammanträdet äger rum. Den undantagsmöjlighet i kyrkostyrelsens riktlinjer för beslutsfattande under särskilda omständigheter för organ inom Svenska kyrkan, som innebär att deltagandet kan ske enbart med ljudöverföring, är enligt utskottets mening inte en god ordning för sammanträden under ordinarie omständigheter. När ett deltagande sker med enbart ljudöverföring går flera dimensioner av det samtal som förs förlorat, jämfört med de möjligheter som finns när det går att både se och höra den som deltar i överläggningarna. På motsvarande sätt menar utskottet att kravet på att ett sammanträde ska äga rum på en plats och att ordföranden närvarar på den platsen ur ett demokratiskt perspektiv är viktigt, som en garant att säkra möjligheter för deltagare att alltid kunna bege sig till en viss plats och därmed alltid kunna delta i ett sammanträde.

Utskottet vill avslutningsvis framhålla att de ordinarie bestämmelserna om beslutsfattande på distans skapar goda förutsättningar för beslutande och verkställande organ inom Svenska kyrkan att sammanträda med ledamöter närvarande på distans. Bestämmelserna är teknikneutrala och beaktar den lokala självstyrelsen genom möjligheter för respektive beslutande organ att ange om och i vilken utsträckning deltagande på distans kan ske. Utskottet föreslår mot denna bakgrund att motionen ska avslås.

Digitalt sammanträde den 6 oktober 2021

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Migelle Wikström, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Tommy Eriksson, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahremark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson och Irene Oskarsson.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Inger Harlevi, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.

---

## Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2021:8

### Tillitsbaserad styrning

---

#### Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2021:13 i vilken det föreslås att kyrkostyrelsen ska ges i uppdrag att tillsätta en förenklingsutredning med syfte att stärka Svenska kyrkans tillitsbaserade styrning. Utskottet konstaterar att det finns behov av att reflektera kring Svenska kyrkans organisationskultur och att organisationen aktivt bör sträva mot en mer tillitsbaserad styrning. Enligt utskottets mening bör detta förändringsarbete dock genomföras på ett annat sätt än genom tillsättande av en förenklingsutredning. Utskottet föreslår därför att motion 2021:13 ska avslås.

#### Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:13.

#### Motionens förslag

##### Motion 2021:13 av Fredrik Modéus, Tillitsbaserad styrning

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsens att tillsätta en förenklingsutredning med syfte att stärka Svenska kyrkans tillitsbaserade styrning.

#### Yttrande från andra utskott

Tillsyns- och uppdragsutskottet har yttrat sig över motion 2021:13 i sitt yttrande 2021:3y, *bilaga*.

#### Bakgrund

##### Lagen om Svenska kyrkan och det inomkyrkliga regelverket

Svenska kyrkans organisation och verksamhet regleras ytterst i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan som infördes i samband med relationsändringen år 2000. Mot bakgrund av den långa gemensamma historien mellan kyrka och stat ansågs det motiverat att staten genom en särskild lag anger de ramar inom vilka Svenska kyrkan även i fortsättningen ska verka. Inom de ramar som lagen ger är det Svenska kyrkans sak att själv besluta om sina angelägenheter.

Grunden i det inomkyrkliga regelverket är kyrkoordningen, som i stor utsträckning bygger på 1992 års kyrkolag som upphörde att gälla i och med relationsändringen. Av 10 kap. 2 a § kyrkoordningen framgår att kyrkomötets bestämmelser ska ingå i kyrkoordningen om inte särskilda skäl talar mot detta. Vidare stadgas att ändringar i kyrkoordningen, andra bestämmelser som beslutas av kyrkomötet och bestämmelser som

beslutas av kyrkostyrelsen, ska meddelas i Svenska kyrkans bestämmelser. Enligt 2 § andra stycket samma kapitel anges att kyrkostyrelsen i vissa fall får utfärda närmare bestämmelser när det är särskilt angivet i kyrkoordningen. Svenska kyrkans bestämmelser är Svenska kyrkans gemensamma stadgar.

Utöver det regelverk som Svenska kyrkans bestämmelser utgör, finns det inte något annat inomkyrkligt regelverk eller nationella styrdokument av formellt bindande karaktär för kyrkans olika delar. Det finns dock exempel på andra former av dokument som indirekt kan påverka hela Svenska kyrkan, såsom exempelvis de villkor som kyrkostyrelsen fastställt som reglerar tilldelning och användning av kyrkoantikvarisk ersättning eller den budget som kyrkomötet varje år fastställer för den nationella nivån, som i sin tur kan innehålla riktade medel. Därutöver finns det olika typer av policys, riktlinjer och styrdokument som utarbetas och beslutas av och för den nationella nivån. Sådana dokument kan inte ha formellt bindande verkan för annan än den nationella nivån. Det enda undantaget gäller beredskapsfrågor där kyrkostyrelsen enligt uttalanden vid kyrkoordningens tillkomst får anses ha rätt att ge anvisningar, riktlinjer och rekommendationer avseende verksamheten i stift och församlingar. Även av den nationella nivån fastställda dokument av detta slag kan emellertid få verkan inom kyrkan i övrigt. När det gäller exempelvis konfirmandarbetet har det under lång tid i samarbete med stiftet och Biskopsmötet utarbetats gemensamma riktlinjer. I vilken utsträckning dessa riktlinjer formellt binder en församling är en fråga för respektive domkapitel (22 kap. 5 § kyrkoordningen).

Enligt kyrkoordningen uppställs även vissa krav på att församlingar och pastorat själva måste utarbeta och anta vissa styrdokument och riktlinjer. Exempel på detta är att alla församlingar enligt 2 kap. 6 § kyrkoordningen måste ha en församlingsinstruktion, att varje huvudman för begravningsverksamheten enligt 2 kap. 6 a § ska fastställa riktlinjer för nämnda verksamhet samt att det enligt 47 kap. 12 § ska finnas en lokal-försörjningsplan i alla församlingar eller pastorat.

När det gäller församlingsinstruktionen kan denna i sin tur – efter instruktioner från stiftet – innehålla krav på olika former av styrdokument, såsom exempelvis dop-pastoral och handlingsplan för lärande och undervisning.

I sammanhanget bör även nämnas att det inom Svenska kyrkan – mellan tros-samfundet och däri ingående organisatoriska delar och mellan organisatoriska delar – träffas avtal där bundenhet kan uppstå på avtalsrättsliga grunder.

### **Tidigare behandling i kyrkomötet**

Kyrkomötet har sedan kyrkoordningens tillkomst vid ett antal tillfällen behandlat frågan om förenkling av regelverket, både i enskilda frågor och på ett övergripande plan. Redan de närmsta åren efter kyrkoordningens tillkomst väcktes flera motioner om förenklingar och förändringar i kyrkoordningen (motionerna 2000:47, 2001:6 och 2002:153). Samtliga motioner avslogs. Kyrkorättsutskottet konstaterade i sitt betänkande Kr 2000:1 att kyrkoordningen av historiska skäl kommit att bli tämligen omfattande och att det fanns en förståelse för det som framhölls i motionen. Utskottet framhöll dock vidare att de förordade en återhållsamhet med ändringar och att frågan om en samlad översyn var alltför tidigt väckt. Vid kyrkomötet 2001 hänvisade utskottet i Kr 2001:4 till sitt betänkande året innan, men förtydligade att det fanns en avsikt om att fortlöpande och kontinuerligt göra en översyn av bestämmelserna. Vid nästkommande kyrkomöte 2002 framhöll kyrkorättsutskottet återigen i sitt betänkande Kr 2002:1 att de hade förståelse för motionärens önskan om att den grundläggande inriktningen för den fortsatta översynen av kyrkoordningen skulle vara avreglering

och förenkling av regelverket. Utskottet konstaterade dock att nuvarande kyrkoordning till sin omfattning i icke ringa grad är en förenkling i förhållande till de regelverk som gällde före år 2000. Vidare framhölls att kyrkostyrelsen i sin skrivelse KsSkr 2002:10 angivit att ytterligare bearbetning av kyrkoordningen skulle komma att ske till 2003 års kyrkomöte och att utskottet förutsatte att det synsätt som motionären angett skulle beaktas i det arbetet.

Vid kyrkomötet 2003 framhöll kyrkostyrelsen i skrivelsen KsSkr 2003:7 att en översyn av kyrkoordningen skulle ske på längre sikt i avsikt att pröva möjligheterna till förenklingar i regelsystemet, vilket också noterades av kyrkorättsutskottet samma år (se Kr 2003:2). Med anledning av i huvudsak motion 2007:49 och på förslag av organisationsutskottet, beslutade 2007 års kyrkomöte att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning med syfte att förenkla och förtydliga kyrkans lokala nivå: pastoralt, administrativt och ekonomiskt (O 2007:7). Utredningens förslag behandlades vid kyrkomötet 2012, som beslutade om väsentliga förändringar av regelverket kring Svenska kyrkans struktur på lokal nivå (KsSkr 2012:5 och O 2012:2).

Vid kyrkomötet 2013 behandlades en motion (motion 2013:6) vari det föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att se över kyrkoordningen och andra nationella styrdokument och regelverk i syfte att minska krånglet och förenkla arbetet för den lokala nivån. I sina överväganden framförde kyrkorättsutskottet följande (Kr 2013:3):

Kyrkorättsutskottet noterar att motionens syfte är betydligt mer omfattande än att enbart avse en översyn av kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser. Den tar sikte även på andra typer av nationella styrdokument och regelverk. Det är oklart vilka övriga typer av nationella styrdokument och regelverk som egentligen avses i motionen och därmed får det antas att den översyn som avses syftar generellt till alla former av styrdokument och regelverk. Kyrkorättsutskottet konstaterar att kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser är de enda inomkyrkliga regelverk som har formellt bindande karaktär. Det formellt bindande regelsystemet utgör dock, enligt Kyrkorättsutskottets uppfattning, endast *en* del av vad som i ett vidare perspektiv kan upplevas förorsaka problem för lokal nivå. Ett uppdrag till kyrkostyrelsen att genomföra en översyn på det sätt som motionen föreslagit skulle enligt Kyrkorättsutskottet mening därför bli ett alltför oklart och omfattande uppdrag. Ett sådant uppdrag skulle dessutom innebära väsentliga problem i såväl utförande som återrapportering. Utskottet finner mot bakgrund av vad som nu anförts inte skäl att bifalla motionen.

Kyrkorättsutskottet anser däremot att det med anledning av motionen är lämpligt att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att påskynda kyrkostyrelsens arbete med en översyn av kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser. I syfte att löpande hålla kyrkomötet underrättat om hur kyrkostyrelsens arbete i denna del fortskrider ska kyrkostyrelsen årligen lämna en rapport till kyrkomötet med en redogörelse om vilka åtgärder som har vidtagits.

Kyrkomötet beslutade att bifalla kyrkorättsutskottets förslag enligt ovan. Utredningen slutbehandlades vid kyrkomötet 2018 där kyrkostyrelsen återrapporterade att det under år 2015 genomförts en kartläggning av hur kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser uppfattas. Kartläggningen hade skett genom samtal i fokusgrupper med företrädare för församlingar i tre stift samt en fokusgrupp med kanslichefer från stiftet. Vidare framhölls att det med utgångspunkt i kartläggningen

lämnats förslag till kyrkomötet om förtydliganden och andra justeringar i kyrkoordningen för att förenkla regelverket. Kyrkostyrelsen poängterade dock att vissa förslag som framkommit vid kartläggningen snarare rörde sakinnehållet i nuvarande reglering, vilket inte enbart kunde ses som en fråga om en förenkling, såsom exempelvis frågan om nuvarande valsystem. Vidare framhölls att arbetet med att åstadkomma ett så ändamålsenligt och tydligt regelverk som möjligt sker löpande i samband med att ändringar i bestämmelserna aktualiseras och arbetet blir i den meningen aldrig ”avslutat”. Därtill pågår även ett arbete med att se över den information som finns om de inomkyrkliga bestämmelserna för att på så sätt även underlätta tillämpningen (KsSkr 2018:3).

En av kyrkostyrelsens målbilder till år 2030 är att det finns effektiv styrning, förvaltning och administration i Svenska kyrkan, så att församlingar kan fullgöra sitt grundläggande uppdrag (målbild 3). Av skrivelsen KsSkr 2021:1 framgår att ett delmål i detta är att kyrkostyrelsen fortsatt vill ta ansvar för att stödja stiftens genom att etablera gemensamma digitala redskap för kärnverksamheten och avlasta församlingar och pastorat på administrationsområdet. Vidare framhålls i skrivelsen att det löpande arbetet med förenkling av regelverk och handläggningsrutiner fortsatt pågår på kyrkokansliet.

### **New Public Management**

Termen New Public Management (NPM) lanserades av den engelske statsvetaren Christopher Hood under tidigt 1990-talet och är ett samlingsbegrepp för reformer av den offentliga sektorns organisation och styrning som omfattar att använda metoder från det privata näringslivet för att öka effektiviteten i verksamheten. NPM går bland annat ut på att verksamheter ska ha ett starkt resultatfokus. I reformpaketet ingår också idén om behovet av ett starkt och professionellt ledarskap som hämtat inspiration från privat företagsledning. Termen NPM har blivit en global trend som påverkat den offentliga sektorns administration i många länder under de senaste årtiondena, så även svensk offentlig verksamhet (se till exempel SOU 2018:47).

### **Tillitsbaserad styrning inom offentlig sektor**

Regeringen lanserade år 2016 *tillitsreformen* som syftar till att förbättra styrningen av den offentliga sektorn. Tillitsreformen syftar till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Reformen är ett led i regeringens arbete för att skapa effektivare offentliga verksamheter och större nytta för medborgarna.

För att genomföra tillitsreformen tillsatte regeringen den så kallade *Tillitsdelegationen* med det övergripande uppdraget att komma med förslag på en tillitsbaserad styrmodell. Tillitsdelegationen var aktiv under åren 2016–2020 och gavs under nämnda tidsperiod fyra olika direktiv och presenterade sina slutsatser i sammanlagt sex olika offentliga utredningar (SOU 2017:56, 2018:38, 2018:47, 2018:48, 2019:43 och 2020:40).

Ett av de specifika uppdrag som regeringen gav Tillitsdelegationen var att stödja statliga myndigheter att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning (dir. 2017:119). Tillitsbaserad styrning har ingen entydig definition, men i delegationens huvudbetänkande SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*, utvecklar tillitsdelegationen hur de definierar begreppet.

Grundidén med tillitsbaserad styrning och ledning är att öka och bibehålla kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom en ökad tillit i styrningen som också innebär ett ökat handlingsutrymme i mötet mellan

medborgare och medarbetare. Vi definierar tillitsbaserad styrning och ledning som styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och medborgarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa medborgaren. Det finns olika sätt att definiera tillitsbaserad styrning och ledning, det finns inget rätt eller fel, Tillitsdelegationen lämnar därför öppet för andra definitioner. Att vi talar om både styrning och ledning beror på att vi inte bara ser tillit som en fråga om styrning, utan lika mycket som en fråga om kultur och arbetssätt (Bringselius 2017; 2018). Tillitsdelegationen menar att en tillitsbaserad styrning och ledning förutsätter en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur och ledarskap.

I samma offentliga utredning talas även om sju grundläggande principer som kännetecknar tillitsbaserad styrning och ledning och att dessa principer – *tillit, medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap och öppenhet* – bör genomsyra alla delar av styrning och ledning inom den offentliga sektorn.

I en annan av utredningarna – SOU 2018:38, *Styra och leda med tillit* – diskuterar 23 forskare varför man kan styra och leda med tillit och varför det är viktigt. Tjugo av dessa forskare har på nära håll följt tolv utvalda utvecklingsprojekt inom vård, skola och omsorg där man i någon mån omfamnar tillit som styrprincip.

Fyra av de utredningar som delegationen lagt fram har sänts på remiss. Såvitt känt bearbetas utredningens förslag fortsatt inom Regeringskansliet.

Sverige kommuner och regioner är en organisation som framhåller att de ser mycket positivt på att styr- och ledningsfrågor belysts genom Tillitsdelegationens diskussioner om tillit i styrningskedjan och att de under många år uppmärksammat att nuvarande sätt att styra och leda inte fullt ut leder till önskade effekter. Av ett examensarbete från Handelshögskolan vid Umeå universitet från våren 2021 framgår också att det pågår ett arbete runt om i Sveriges kommuner med att praktiskt implementera en mer tillitsbaserad styrning och ledning utifrån tillitsdelegationens normativa idéer. Arbetet är dock i ett initieringsskede för många kommuner och studien visar att kommunernas skiftande konceptualisering om tillitsbaserad styrning och ledning lett till skiftande praktiska tillämpningar och olika svårigheter med implementeringen (*Tillitsbaserad styrning och ledning i praktiken – En kvalitativ studie om hur svenska kommuner jobbar för att främja tillit*, Ellen Eghalt och Hanna Sohlman, Handelshögskolan Umeå universitet, VT 2021).

## Utskottets överväganden

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:13.

Utskottet ser positivt på att frågan om en mer tillitsbaserad styrning lyfts inom Svenska kyrkan och att det, vilket även framhållits av tillsyns- och uppdragsutskottet i deras yttrande 2021:3y, finns anledning att arbeta aktivt med frågor om organisationskultur. Liksom motionären pekar på, ser även utskottet att det finns behov av att inom organisationen reflektera över de styrande dokumenten och behoven av dessa i relation till deras nytta respektive arbetsbelastning för Svenska kyrkans anställda och förtroendevalda på framförallt lokal nivå, men även stiftens och nationell nivå. Utskottets uppfattning är att Svenska kyrkan som organisation skulle ha mycket att vinna på att arbeta mer tillitsbaserat. Däremot instämmer inte utskottet i motionärens

förslag om att man bör tillsätta en förenklingsutredning för att uppnå en mer tillitsbaserad styrning inom organisationen. Man kan tycka att det är enkelt att tala om tillit och vikten av detta i styrningen. Utskottets uppfattning är dock att ett arbete med att införa en mer tillitsbaserad styrning inte är synonymt med ett förenklingsarbete, utan att det krävs stora arbetsinsatser för att förändra en organisationskultur. Enligt utskottets mening behöver ett förändringsarbete mot en mer tillitsbaserad styrning inom Svenska kyrkan byggas på så sätt att man inom organisationen reflekterar över styrningsfrågorna för att därigenom på sikt åstadkomma attitydförändringar vad gäller organisationskulturen. Detta är ett förändringsarbete som alla inom Svenska kyrkan måste ta ansvar för. Sammantaget handlar detta arbete inte om att förenkla, utan om att jobba med andra frågor och att förflytta fokus från frågan ”vad ska vi göra” till ”vad önskar vi uppnå”; det vill säga att lägga mer fokus på effekterna av det arbete som utförs inom organisationen. I detta förändringsarbete finns det även anledning att reflektera och genom tillit arbeta för att beslut inte fattas på högre nivå än vad som är nödvändigt. I detta sammanhang finns det anledning för bland annat kyrkomötet att vara återhållsamma med att ålägga församlingar och pastorat ytterligare krav på dokumentering.

Sammanfattningsvis anser således utskottet att Svenska kyrkan som organisation behöver sträva mot en mer tillitsbaserad styrning, men inte genom att tillsätta en förenklingsutredning på så sätt som föreslås i motionen. Utskottet föreslår därför att motion 2021:13 ska avslås.

Digitalt sammanträde den 8 oktober 2021

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Kajsa Walleng, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahrebrand Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson, Irene Oskarsson och Lars-Ola Dahlqvist.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Inger Harlevi, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.



---

**Kyrkomötet**  
**Tillsyns- och uppdragsutskottets yttrande 2021:3y**

**Tillitsbaserad styrning**

---

**Till organisationsutskottet**

Tillsyns- och uppdragsutskottets yttrande över motion 2021:13

Enligt tillsyns- och uppdragsutskottet kan det finnas goda skäl att arbeta aktivt med frågor om organisationskultur i Svenska kyrkan. Utskottet ställer sig positivt till försök att ta sig an den utmaning som ligger i ständigt ökande krav på dokument och strategier som lokal nivå förväntas producera. Utskottet ser dock ett behov av att klargöra definitionen av begreppet tillitsbaserad styrning inom ramen för Svenska kyrkans verksamhet då begreppet, utifrån en allmän förståelse av ordet, skulle kunna sägas stå i motsatsförhållande till tillsyn. Utskottet vill här understryka behovet av tillsyn och episkopéfunktionens betydelse inom kyrkan.

Utskottet kan också konstatera att kyrkan inte i alla delar följer de tankegångar som följer av styrmodellen New Public Management då kyrkan, till exempel genom den dubbla ansvarslinjen och bestämmelsen om att kyrkoherden leder all verksamhet i församlingen, på ett tydligare sätt än vad som många gånger är fallet i offentlig förvaltning understrukit professionens roll i verksamhetens ledning.

Digitalt sammanträde den 6 oktober 2021

På tillsyns- och uppdragsutskottets vägnar

*Margareta Nisser-Larsson, ordförande*

*Fredrik Nilsson, sekreterare*

*Beslutande:* Margareta Nisser-Larsson, ordförande, Maria Johansson-Berg, Roine Olsson, Anna Forssell, Jenny Thor, Hans-Olof Andrén, Emma Hedlundh, Mattias Rosenquist, Lisbeth Göranson, Anna-Lena Carlsson, Jonas Chongera, Helena Nordvall, Hanna Unger, Linda Sjö och Torbjörn Arvidsson.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Birgitta Eliasson, Sebastian Ekeroth Clausson, Linda Isberg, Sten Janson, Stig Eriksson, Hans Weichbrodt, Lars Arvidsson och Jan Björkman.

Biskoparna Johan Tyrberg och Susanne Rappmann har deltagit i utskottets överläggningar.



---

Kyrkomötet  
Organisationsutskottets betänkande 2021:9

## Verksamhetsberättelse 2020 för Svenska kyrkans valprövningsnämnd

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlas verksamhetsberättelse 2020 för Svenska kyrkans valprövningsnämnd. Organisationsutskottet föreslår att kyrkomötet beslutar att lägga verksamhetsberättelsen till handlingarna.

### Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att lägga verksamhetsberättelse 2020 för Svenska kyrkans valprövningsnämnd till handlingarna.

### Bakgrund

Svenska kyrkans valprövningsnämnd är enligt 10 kap. 9 § kyrkoordningen ett särskilt organ för att pröva överklaganden av val. Valprövningsnämnden ska självständigt fullgöra de uppgifter som anges i kyrkoordningen, vilket innebär att kyrkomötet och andra rikskyrkliga organ inte får lägga sig i hur nämnden hanterar enskilda ärenden. Det finns inte heller utrymme för någon annan generell reglering av valprövningsnämndens verksamhet än den som finns i kyrkoordningen. Någon granskning av hur valprövningsnämnden fullgjort sitt uppdrag är inte avsedd att ske från kyrkomötets sida.

I 4 kap.7 § tredje stycket i kyrkomötets beslut (SvKB 1999:3) om Arbetsordning för kyrkomötet anges att organisationsutskottet bereder till kyrkomötet överlämnad verksamhetsberättelse för Svenska kyrkans valprövningsnämnd.

### Nämndens verksamhetsberättelse

Valprövningsnämndens verksamhet har liksom tidigare varit inriktad på att avgöra inkomna ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt samt att detta ska ske utan onödigt dröjsmål. Särskilt när det gäller beslut som föregår ett val och har betydelse för detta är det viktigt att besluten fattas snabbt så att eventuella ändringar av de överklagade besluten kan verkställas.

Under året har fyra ärenden registrerats hos nämnden inklusive verksamhetsberättelsen för 2019. Ärendet VN 2020-2 avsåg kyrkostyrelsens riktlinjer för beslutsfattande under särskilda omständigheter för organ inom Svenska kyrkan. De två övriga ärendena avsåg inbjudan att lämna synpunkter på promemoriorna Ansvar för nomineringsmöten inför val av församlingsråd, VN 2020-1, och Byte av uppdrag inom vigningstjänsten, VN 2020-4. Valprövningsnämnden har redan tidigare år noterat att antalet överklagade beslut har minskat något, särskilt i samband med val. Den bedömningen kvarstår även under år 2020, som inte var ett valår.

Valprövningsnämnden har för närvarande inte några närmare förslag eller synpunkter att föra fram när det gäller ett eventuellt behov av översyn av bland annat bestämmelserna i kyrkoordningen. Valprövningsnämnden överväger dock att i en särskild skrivelse till kyrkostyrelsen återkomma till frågan när nämnden har prövat samtliga överklaganden som kommer in med anledning av 2021 års kyrkoval.

## Utskottets överväganden

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att lägga verksamhetsberättelse 2020 för Svenska kyrkans valprövningsnämnd till handlingarna.

Avsikten med verksamhetsberättelsen är inte att det ska ske någon prövning av Valprövningsnämndens verksamhet. Kyrkomötet har inte heller att ta ställning till om nämndens sätt att utföra sitt uppdrag ska godkännas eller inte. Därmed har inte heller utskottet att värdera hur nämndens verksamhet bedrivs. Utskottet har inte heller i övrigt funnit skäl att ta upp någon särskild fråga utifrån verksamhetsberättelsen. Utskottet föreslår därför att kyrkomötet ska lägga verksamhetsberättelsen till handlingarna.

Digitalt sammanträde den 6 oktober 2021

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Edith Skarke, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Tommy Eriksson, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahremark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson och Irene Oskarsson.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Inger Harlevi, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.

---

Kyrkomötet  
Organisationsutskottets betänkande 2021:10

## Verksamhetsberättelse 2020 för Svenska kyrkans arvodesnämnd för den nationella nivån

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlas verksamhetsberättelse 2020 för Svenska kyrkans arvodesnämnd för den nationella nivån. Organisationsutskottet föreslår att kyrkomötet beslutar att lägga verksamhetsberättelsen till handlingarna.

### Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att lägga verksamhetsberättelse 2020 för Svenska kyrkans arvodesnämnd för den nationella nivån till handlingarna.

### Bakgrund

Svenska kyrkans arvodesnämnd för den nationella nivån (Arvodesnämnden) är enligt 10 kap. 11 § kyrkoordningen ett särskilt organ med uppgift att fastställa arvoden för och ersättningar till kyrkomötets ledamöter, samt ledamöter och ersättare i organ som har utsetts av kyrkomötet eller kyrkostyrelsen. Sammanträdesarvoden för nämndens egna ledamöter fastställs dock av kyrkomötets presidium.

Arvodesnämnden består av en ordförande och fyra övriga ledamöter. Av ovanstående bestämmelse i kyrkoordningen framgår att nämnden självständigt ska fullgöra de uppgifter som anges i instruktionen för nämnden, vilket innebär att kyrkomötet och andra organ på nationell nivå inte får lägga sig i hur nämnden hanterar enskilda ärenden. Det finns inte heller utrymme för någon annan generell reglering av Arvodesnämnden än den som finns i kyrkoordningen och nämndens instruktion. Någon granskning av hur Arvodesnämnden fullgjort sitt uppdrag är inte avsedd att ske från kyrkomötets sida.

I 4 kap. 7 § tredje stycket kyrkomötets beslut (SvKB 1999:3) om Arbetsordning för kyrkomötet anges att organisationsutskottet bereder till kyrkomötet överlämnad verksamhetsberättelse för Arvodesnämnden.

### Nämndens verksamhetsberättelse

Under år 2020 har Arvodesnämnden sammanträtt vid två tillfällen. Sammanträdena har genomförts som videomöten och ägt rum den 27 april och 3 december. Arvodesnämnden har lämnat synpunkter på kyrkostyrelsens förslag till ändringar i ersättningsstadgan och konstaterar därvidlag att kyrkostyrelsen har hörsammat de synpunkter som nämnden under mandatperioden framfört vad det gäller behov av ändringar i ersättningsstadgan. Efter kyrkomötets beslut om ändringar i ersättningsstadgan har nämnden fattat beslut om de arvoden och ersättningar som ska gälla för mandatperioden 2022–2025. Arvodesnämnden ser det som önskvärt att frågan om ersättning för

förlorad arbetsförtjänst för förtroendevalda utan anställning och med egen verksamhet samt eventuellt borttagande av traktamente kan ingå i den planerade utvärderingen av förändringarna i ersättningsstadgan.

### Övrigt

Arvodesnämnden ser för närvarande inte behov av ytterligare ändringar i kyrkoordningen eller ersättningsstadgan.

## Utskottets överväganden

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att lägga verksamhetsberättelse 2020 för Svenska kyrkans arvodesnämnd för den nationella nivån till handlingarna.

Avsikten med verksamhetsberättelsen är inte att det ska ske någon prövning av Arvodesnämndens verksamhet. Kyrkomötet har inte heller att ta ställning till om nämndens sätt att utföra sitt uppdrag ska godkännas eller inte. Därmed har inte heller utskottet att värdera hur nämndens verksamhet bedrivs. Utskottet har inte heller i övrigt funnit skäl att ta upp någon särskild fråga utifrån verksamhetsberättelsen. Utskottet föreslår därför att kyrkomötet ska lägga verksamhetsberättelsen till handlingarna.

Digitalt sammanträde den 6 oktober 2021

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Edith Skarke, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Tommy Eriksson, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahrebrand Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson och Irene Oskarsson.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Inger Harlevi, Ann-Christin Alexius, Kristina Bäckström, Arnold Boström, Christer Bengtsson, Margareta Karlsson, Gunvor Vennberg, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.