

Direktiv till en utredning om hållbara demokratiska strukturer

Dnr Ks 2023-1848

SVENSKA KYRKAN

Kyrkostyrelsen

Direktiven är fastställda av kyrkostyrelsen den 3 april 2024

Inledning

Kyrkostyrelsen anförde i sin skrivelse KsSkr 2023:1 Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2024–2026 att styrelsen ser behov av att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan tryggas och upprätthållas till en lägre kostnad än idag. Vidare framhölls att en utredning om kyrkans demokrati planeras att tillsättas under 2024 för att ta fram faktaunderlag inom några större strukturella inomkyrkliga områden. Kyrkostyrelsen har under vintern 2023/2024 närmare behandlat vad uppdraget ska omfatta respektive vilka särskilda frågor som ska analyseras inom ramen för utredningen.

För en närmare bakgrund och belysning av tidigare behandling av frågor som rör kyrkans demokrati i stort, respektive mer specifikt de kyrkliga valen, se *bilaga*.

Folkkyrkoteologisk grund för oss som demokratisk kyrka

I att vara döpt och tillhöra Kristus ligger den kristna människans frihet i sin tro och i kyrkans gemenskap. Hon är fri att läsa och tolka Bibeln och därigenom också att ta del av ansvaret för kyrkans uppdrag. En central bild för att uttrycka denna tanke är människokroppen. I Paulus brev till romarna (Romarbrevet 12:4-5) heter det:

Ty liksom vi har en enda kropp men många lemmar, alla med olika uppgifter, så utgör vi, fast många, en enda kropp i Kristus, men var för sig är vi lemmar som är till för varandra.

Delarna i kroppen har olika uppgifter, där ingen del är viktigare än någon annan. Bilden av kroppens olika funktioner blir också ett sätt att belysa relationen mellan olika uppdrag i kyrkan – som förtroendevald, ideell, anställd, och som vigd medarbetare. Det finns många uppgifter och kallelser, men alla är nödvändiga och lika mycket värda. Tanken på alla döptas ansvar utesluter inte det särskilda ansvar – och ansvarsutkrävande – som läggs på diakoner, präster och biskopar som det formuleras i vigningslöften.

Som döpt har man ett uppdrag att gestalta och föra tron vidare. Vad gäller demokratin i Svenska kyrkan drar kyrkoordningen en linje **från** församlingens gemenskap, den döpta människans delaktighet i kyrkan och hennes kallelse att förmedla kristen tro **till** ett konkret ansvar för att kyrkans uppgifter blir utförda. Gemenskap, delaktighet, praktiskt ansvar och uppdrag som förtroendevald tycks alltså

tolkas som olika dimensioner av den teologiska idén om de döptas prästadöme eller det allmänna prästadömet.

I lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan, som trädde i kraft 1 januari 2000 i samband med den förändrade relationen mellan kyrka och stat, regleras statens förhållande till Svenska kyrkan och den beskriver bland annat att Svenska kyrkan är en demokratiskt uppbyggd evangelisk-luthersk kyrka. Därigenom ges var och en som tillhör kyrkan möjlighet att påverka hur församlingen ska fullgöra sin grundläggande uppgift och hur stiftet och den nationella nivån ska främja den uppgiften. Den breda delaktigheten i kyrkans styrning har också sin grund i kristen människosyn och det gemensamma ansvaret, på dopets grund, för kyrkans alla angelägenheter. Valhandlingen kan även ses som ett uttryck för samhörigheten med kyrkan.

Som folkkyrka är dopet öppet för alla och därmed är också ansvaret för kyrkan öppet för den som vill. Det allmänna prästadömet visar på möjligheten att delta och bidra till kyrkan med sina olika uppgifter. Teologin om Svenska kyrkan som en folkkyrka har också en grund i den förekommande nåden, uttryckt som att nåden kommer före handlingarna och att Guds nåd inte går att förtjäna. För att nå ut till hela folket behöver kyrkan en organisation som omsluter hela folket. Nåden är inte till för en begränsad skara människor och kyrkan är inte till för några få utvalda utan för alla som önskar. I den folkkyrkan har också alla människor möjlighet att ta ansvar och bidra.

Det som tecknats här utgör en grund till att Svenska kyrkan är demokratiskt uppbyggd, vilande på det allmänna prästadömet och beroende av människors engagemang. Alla är välkomna att ta initiativ och dela ansvar. Genom hela kyrkans historia har människor valts för att överlägga och fatta beslut å hela gemenskapens vägnar.

Samhället

I utredningen om hållbara demokratiska strukturer i Svenska kyrkan bör utmaningar som demokratins ställning, frågor om digitalisering samt demografiska och ekonomiska förändringar beaktas. Fler utmaningar finns, men dessa är centrala utifrån följande:

De senaste 35 årens globala demokratiska framsteg har till stora delar uttraderats och den så kallade demokratinivån som den genomsnittliga globala medborgaren åtnjöt 2022 låg på 1986 års nivåer. Att auktoritära styren är på frammarsch bidrar till att urholka grundläggande medborgerliga rättigheter, rättsstatens principer samt det demokratiska utrymmet för ett fritt och oberoende civilsamhälle. Den svenska demokratin är fortsatt stark men det finns tecken på att hot, hat och trakasserier har ökat i omfattning. I längden kan denna utveckling komma att hota demokratins funktionssätt. Orostider gynnar framväxten av auktoritära rörelser, oförsonlighet och populism. Svenska kyrkan förvaltar en lång tradition av dialog, av att tillhandahålla öppna mötesplatser och bygga gemenskap, och kan också som demokratisk kyrka utgöra en motkraft mot splittring och animositet.

Desinformation och propaganda, vars spridning och användning har ökat som ett resultat av den snabba utvecklingen av AI, undergräver tillit och hotar det demokratiska samtalet. En osund källkritik riskerar också att slå över i vetenskapsförakt, tilltro till konspirationsteorier samt i en allmän misstro mot alla auktoriteter utom de som bekräftar den egna verklighetsuppfattningen. I utredningen om demokrati i Svenska kyrkan behöver dessa frågor beaktas, då såväl AI-utvecklingen som cyberattacker kan användas för att påverka och till och med slå ut

digital kommunikation i samband med kyrkoval, samt kyrkovalets genomförande och resultat.

De demografiska förändringarna kommer successivt att få konsekvenser för både samhället i stort och för Svenska kyrkan. Med en äldre befolkning riskerar samhället att utmanas ekonomiskt. Med färre och äldre medlemmar i Svenska kyrkan samt svag påfyllning av yngre, utmanas kyrkans ekonomi kraftigt på lång sikt. Det kan komma att innebära både färre anställda och färre fastigheter framöver. Det kan i sin tur påverka hur stora personella, ekonomiska och logistiska resurser det finns för att genomföra kyrkoval och därtill hörande kyrkomöte och andra beslutande organ.

De demografiska förändringarna utmanar även kompetensförsörjningen. Konkurrensen om kompetensen blir större och rekryteringsunderlaget för både medarbetare och förtroendevalda kan därför minska. Med färre unga och fler äldre som medlemmar i Svenska kyrkan utmanas vidare den demokratiska strukturen som finns idag då genomsnittsåldern bland ledamöterna i de beslutande organen inom Svenska kyrkan ökar ytterligare i takt med den demografiska förändringen. För Svenska kyrkans framtid behöver inte minst de ungas vilja att engagera sig i organisationen förstärkas.

En tolkning av den demografiska utvecklingen är också att Svenska kyrkans medlemskår i allt högre grad homogeniseras. Det gör att Svenska kyrkan över tid riskerar att inte längre spegla det omgivande samhället och därmed gå miste om viktiga perspektiv. Den demokratiska strukturen i Svenska kyrkan behöver därför stärkas och utvecklas för att bli långsiktigt hållbar och återspegla samhället i stort, vilket också är en fråga om legitimitet för demokratin i kyrkan.

Uppdraget

Det övergripande syftet med en demokratiutredning är att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan tryggas och upprätthållas även under förändrade omständigheter som minskande medlemsantal, förändrad demografi och ekonomi. Det vill säga hur kan Svenska kyrkan på ett ändamålsenligt sätt – utifrån de förutsättningar som finns idag och som kan förutspås för framtiden sett både till engagemang och ekonomi – säkerställa en vital och livskraftig demokrati inom organisationen. För att säkra en långsiktigt hållbar demokratisk struktur för Svenska kyrkan ska strukturen på samtliga nivåer omfattas av uppdraget. Det är för Svenska kyrkan betydelsefullt att det råder ett förtroendefullt och gott samarbete mellan kyrkans olika nivåer. Under utredningens arbete ska därför god kommunikation främjas, som bidrag till fortsatt främjande av konstruktivt samspel mellan kyrkans olika nivåer. Utredningen ska inhämta och analysera sådana prognoser och omvärldsdata som har relevans för förutsättningarna för ett långsiktigt hållbart engagemang och ansvarstagande i Svenska kyrkan, samt redogöra för hur de förslag man lämnar är teologiskt förankrade i en luthersk folkkyrka.

I utredningen ska följande frågor beaktas särskilt:

- ◆ Direkta och indirekta val: Utredningen ska analysera och ta ställning till om det ska vara direkta val till de beslutande organen på alla tre nivåer.
- ◆ De kyrkliga valens relation till de allmänna valen: De kyrkliga valens relation till de allmänna valen ska analyseras och övervägas.
- ◆ De beslutande organens storlek: Utredningen ska analysera och ta ställning till ändamålsenlig storlek på de beslutande organen.

- ◆ Längd på mandatperioder: Utredningen ska analysera och ta ställning till ändamålsenlig längd på mandatperioder i de beslutande organen.
- ◆ Sammanträdesfrekvens för kyrkomötet: Utredningen ska analysera och ta ställning till sammanträdesfrekvens för kyrkomötet.
- ◆ Digitalisering av kyrkomötets arbetsformer: Utredningen ska analysera och överväga digitalisering i förhållande till kyrkomötets arbetsformer.
- ◆ Digitalisering av kyrkoval: I den konsekvensanalys av direkta och indirekta val som kyrkostyrelsen lät genomföra 2021 konstateras bland annat att mycket talar för att en ökad digitalisering av kyrkoval kommer att påverka både direkta val och indirekta val. Mot bakgrund av detta bör utredningen beakta vilka möjligheter respektive utmaningar som en högre grad av digitalisering av valen skulle innebära.
- ◆ Valsedelssystemet: Vid kyrkomötet 2023 beslutades att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utreda införandet av enhetsvalsedlar. Mot bakgrund av detta ska utredningen undersöka möjligheten att införa enhetsvalsedlar i de kyrkliga valen, bland annat utifrån aspekten att förenkla valsedelsdistributionen. I uppdraget ingår att följa upp vad som händer i de allmänna valen på området.
- ◆ Valdistriktsindelningen på lokal nivå: Vid kyrkomötet 2023 beslutades att kyrkostyrelsen ska återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som gör det möjligt att slå samman flera församlingar inom ett pastorat till ett valdistrikt. Utredningen ska inom ramen för sitt uppdrag föreslå de ändringar i kyrkoordningen som behövs för att uppfylla kyrkomötets beslut.
- ◆ Stark stiftsförankring och procentspärr vid val till kyrkomötet: Vid kyrkomötet 2022 beslutades att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att endast nomineringsgrupper som uppnått en viss procentspärr ska kunna erhålla mandat i kyrkomötet. Kyrkostyrelsen avser att återkomma till kyrkomötet 2024 med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att en procentspärr införs. För det fall en procentspärr införs ska utredningen inom ramen för sitt uppdrag analysera och ta ställning till eventuellt undantag från spärren för nomineringsgrupper som har ett starkt stöd i en valkrets (stift).
- ◆ Övrigt: Utredningen får analysera och ta ställning till sådana närliggande demokrati- och valfrågor som bedöms ändamålsenliga utifrån utredningens övergripande syfte.

Övrigt

- ◆ Utredningen bör, i relevanta delar, överväga om valsystemen i våra nordiska systerkyrkor har modeller som framgent skulle kunna tillämpas på Svenska kyrkan. Det nya systemet med digital förhandsröstning i Norska kyrkan är av intresse i detta sammanhang. Även andra valsystem av relevans bör analyseras.
- ◆ För de förslag utredningen lämnar ska redovisas beräknad kostnad och/eller potentiell besparing.
- ◆ Utredningen ska även föreslå sådana ändringar i kyrkoordningen som föranleds av utredningens förslag samt redovisa eventuella behov av övergångsbestämmelser.

Områden att bevaka

Under sitt arbete behöver utredningen bevaka utvecklingen på lagstiftningsområdet, liksom pågående statliga utredningar, i för utredningen relevanta ämnen.

Praktiskt genomförande

Organisation

Utredningen ska vara parlamentariskt sammansatt och bestå av åtta förtroendevalda ledamöter utsedda utifrån mandatfördelningen i kyrkomötet samt en biskop. Ordföranden ska vara förtroendevald. Generalsekreteraren tillsätter experter, sekreterare och annat biträde i den utsträckning det behövs.

Utredningen ska samråda med de nomineringsgrupper i kyrkostyrelsen som inte är representerade i utredningen, respektive med kyrkomötets presidium.

Tidsplan

Utredningen ska slutredovisa sina resultat till kyrkostyrelsens sammanträde den 13 november 2026.

För det fall utredningen föreslår ändringar som även berör något eller några av de många it-system som kyrkovalet vilar på, bör sådana förslag till ändringar behandlas vid kyrkomötet 2026 för att systemen säkert ska hinna utvecklas till kyrkovalet 2029. Detta innebär att förslag till sådana ändringar behöver redovisas senast till kyrkostyrelsens sammanträde den 14 november 2025.

Utredningen kan avlämna delrapporter i sådana frågor som är tidskritiska i relation till exempelvis förutsättningar för de kyrkliga valen.

Utredningens betänkande/-n kommer att tas in i serien Svenska kyrkans utredningar (SKU), som ges ut digitalt via publicering på Svenska kyrkans webbplats.

Bakgrund och tidigare behandling

Den demokratiska organisationen

I 2 § lagen om Svenska kyrkan stadgas att ”Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet.” Vilka kriterier som ska uppställas för att säkerställa att den demokratiska organisationen upprätthålls samt hur valen till Svenska kyrkan ska gå till har dock lämnats till kyrkan själv att bestämma över.

I inledningstexten till kyrkoordningens andra avdelning poängteras att den demokratiska organisationen och kyrkans ämbete eller vigningstjänst har gemensamt ansvar för att bedriva en verksamhet i enlighet med Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära. I inledningen till nionde avdelningen om de kyrkliga valen konstateras vidare att Svenska kyrkan har en ordning som innebär att de kyrkotillhöriga väljer sina företrädare i beslutande organ samt att 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. Vidare framhålls att valsystemet kan utformas på olika sätt så länge grundläggande värden tas till vara, så som rätten till fria val som ger möjlighet för var och en att med lika rösträtt välja enligt sin egen övertygelse. I inledningstexten noteras även att kyrkans beslutsordningar genom historien knutit an till – men även påverkats av – vad som har gällt i det samhälle där kyrkan har verkat.

De kyrkliga valen och relationsändringen år 2000

Utformningen av de kyrkliga valen och inte minst frågan om antalet direkta val kom att bli en av de mest omdiskuterade frågorna i samband med att kyrkoordningen utarbetades inför relationsändringen år 2000. Regeringen angav i prop. 1997/98:116 *Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund* att det borde vara en uppgift för Svenska kyrkan själv att närmare utforma valregler med mera som uppfyller nödvändiga kriterier för att vidmakthålla och förstärka den demokratiska organisationen. Vissa medskick lämnades dock:

Som en utgångspunkt för en kommande inomkyrklig reglering av valfrågorna torde många av de föreskrifter i kyrkolagen och lagen [...] om kyrkofullmäktigeval, m.m. som nu tillämpas vid kyrkliga val kunna tjäna som förebild. För närvarande är det möjligt att tillämpa ett proportionellt valsätt vid val till och inom Svenska kyrkans beslutande och verkställande organ enligt bestämmelser i 47 kap. kyrkolagen. Utredningen [SOU 1997:41, *Rättslig reglering*] har förutsatt att den principen inte ändras med mindre än att mycket starka skäl kan anföras för en sådan förändring. Regeringen har inte skäl att göra någon annan bedömning.

Tiden närmast före relationsändringen förrättades val till beslutande organ på de olika kyrkliga nivåerna enligt bestämmelser i dels lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval, dels kyrkolagen (1992:300). Ledamöter och ersättare i stiftsfullmäktige, liksom i kyrkomötet, valdes av särskilt utsedda elektor. Val till dessa organ var således indirekta, medan valen till kyrkofullmäktige, alternativt till direktvalt kyrkoråd, skedde genom direkta val. I det utredningsarbete som genomförts

inför relationsändringen hade den så kallade *Valutredningen* föreslagit att det skulle vara direkta val till församlingar och stiftsfullmäktige respektive indirekta val till samfälligheter och kyrkomötet (SKU 1998:4, *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv s. 90 ff*). I Centralstyrelsens skrivelse till kyrkomötet 1999 med förslag till kyrkoordning föreslogs dock att det skulle vara direkta val till dåvarande samfällda kyrkofullmäktige och kyrkomötet (CsSkr 1999:3 s. 1–81 ff). Kyrkomötet valde att följa Centralstyrelsens förslag vilket innebar att det från och med relationsändringen blev direkta val till såväl kyrkofullmäktige, samfällda kyrkofullmäktige, direktvalda kyrkoråd, stiftsfullmäktige som kyrkomötet.

Kyrkoordningens bestämmelser om direkta val – som finns reglerade i kyrkoordningens kapitel 38 – har som förlaga den tidigare vallagen (1997:157) som riksdagen beslutade om samtidigt som utredningsarbetet om kyrkoordningen pågick. När 1999 års kyrkomöte fattade beslut om kyrkoordningens valbestämmelser gjordes på ett antal punkter förändringar som innebar en större anslutning till vallagen än enligt det förslag som lagts fram av Centralstyrelsen. Som motiv för att i större utsträckning lägga vallagen till grund för kyrkoordningens bestämmelser anfördes att systemet borde anpassas till förhållanden som väljarna var förtrogna med genom deltagande i allmänna val, vilket i sin tur minskade behovet av kostsamma informationsinsatser och underlättade rådgivningsverksamheten om kyrkovalet.

Utredningar och diskussioner efter år 2000

Sedan relationsändringen har frågor som på olika sätt berör kyrkans demokrati i stort, respektive mer specifikt de kyrkliga valen, behandlats återkommande i kyrkomötet. Nedan redogörs på ett övergripande plan för i sammanhanget relevanta tidigare utredningar och diskussioner, varvid sådana demokrati/valfrågor som det återkommande motionerats om i kyrkomötet uppmärksammas särskilt.

Redan år 2002 beslutade kyrkomötet – efter förslag från kyrkostyrelsen – att det skulle ske en fortsatt och fördjupad analys av hur regelverket för Svenska kyrkans val borde vara utformat, vari såväl teologiska som praktiska och demokratiska aspekter skulle analyseras. Kyrkomötets beslut resulterade i att kyrkostyrelsen under hösten 2003 tillsatte en utredning om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan, den så kallade *Demokratiutredningen*. Arbetet bedrevs i två etapper och resulterade i två delbetänkanden; SKU 2005:2, *Demokratin är en successiv uppenbarelse* och SKU 2006:2, *Välja med förtroende*. Arbetet i den första etappen berörde mer grundläggande och principiella frågor som avsåg att utgöra underlag för en bred diskussion om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan inför det fortsatta arbetet. I den andra etappen behandlades framför allt frågan om direkta och indirekta val, men även en rad andra konkreta valfrågor så som exempelvis inskränkt valbarhet vid val till kyrkomötet, spärr mot små nomineringsgrupper vid val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet och kostnaderna för kyrkovalet. Utredningen föreslog ett antal ändringar i fråga om valen i Svenska kyrkan. Efter en omfattande remissbehandling av utredningens förslag beslutade dock kyrkostyrelsen att inte avge någon skrivelse till 2007 års kyrkomöte, trots att det tagits fram ett förslag till skrivelse utifrån betänkandets slutsatser och förslag. Vid kyrkomötet 2007 lades dock fram en rad motioner som berörde sådana frågor som behandlats i skrivelsen, vilket medförde vissa ändringar i kyrkoordningens 38:e kapitel om direkta val.

Det kan övergripande noteras att flera av bestämmelserna i kyrkoordningens 38:e kapitel kom att ändras som en del av det beslut om en förändrad struktur på lokal nivå som trädde i kraft den 1 januari 2014 och som var en följd av den strukturutredning som 2007 års kyrkomöte tagit beslut om att tillsätta. I fråga om de direkta valen

innebar ändringarna bland annat att det sedan kyrkovalet 2013 bara finns ett val på lokal nivå, det vill säga val till kyrkofullmäktige. Tidigare fanns också val till direktvalt kyrkoråd och till samfällda kyrkofullmäktige.

Sammantaget kan konstateras att det finns en rad valfrågor, liksom frågor som rör kyrkomötets arbetsformer, som har behandlats vid flertalet tillfällen i kyrkomötet, varav frågan om indirekta val är den som varit uppe för diskussion mest frekvent. Exempelvis motionerades det om indirekta val såväl vid kyrkomötena 2007, 2008 som 2010, varvid organisationsutskottet som behandlade motionerna föreslog avslag med hänsyn till de strukturella förändringar som kunde komma att bli följden av den strukturutredning som nämnts ovan. Vid 2013 års kyrkomöte behandlade organisationsutskottet återigen två motioner som berörde direkta och indirekta val, varav det i den ena föreslogs direkta val till församlingsråd och i den andra indirekta val till stiftsfullmäktige. Utskottet föreslog avslag på båda motionerna, vilket också blev kyrkomötets beslut. Gällande frågan om indirekta val till stiftsfullmäktige påpekade utskottet särskilt att valen till stiftsfullmäktige bör vara direkta för att markera stiftets karaktär och självständighet samt för att värna kyrkomedlemmarnas demokratiska inflytande. Enligt utskottets uppfattning upprätthålls på detta sätt den syn på stiftet som regionalt pastoralt område som läronämnden betonat i sitt yttrande Ln 2013:7y.

Vid kyrkomötet 2014 behandlades på nytt frågan om indirekta val. Även denna gång föreslog organisationsutskottet avslag på den motion som lagts fram med hänvisning till den utredning som gjorts av Demokratiutredningen. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Inför kyrkomötet 2017 hade kyrkomötets presidium låtit ta fram en utredning om kyrkomötets arbetsformer med syftet att stärka effektivitet och delaktighet i kyrkomötets arbetsformer (PsSkr 2017:1). Presidiet pekade ut fyra områden som närmare behövde belysas. Dessa var utskottsindelningen, arbetsformerna i utskott och plenum, motionsinstitutet och behovet av att främja långsiktigt, principiell och tematisk debatt. Skrivelsen behandlades av kyrkorättsutskottet i betänkande Kr 2017:1 som föreslog vissa justeringar i förhållande till det förslag som lagts fram av presidiet. Sammantaget ledde dock presidiets utredning och kyrkorättsutskottets förslag till att kyrkomötet bland annat beslutade att anta en särskild arbetsordning för kyrkomötet i syfte att göra det möjligt att genomföra tematiska kyrkomöten. Under de år då tematiska kyrkomöten äger rum beslutades att begränsa motionsrätten. Vidare beslutades om förändringar i utskottsorganisationen, både vad gällde utskottens namn och beredningsområden. Kyrkomötet beslutade även att införa ett nytt granskningsorgan, Kyrkorättsnämnden.

Vid kyrkomötet 2017 behandlades även fem motioner som berörde frågor om direkta eller indirekta kyrkliga val eller valsystemets utformning. Organisationsutskottet föreslog avslag på samtliga motioner, men föreslog samtidigt att kyrkomötet med anledning av motionerna skulle uppdra åt kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta val ur demokrati-, kyrkosyns- och digitaliseringsperspektiv. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag och uppdraget återrapporterades till kyrkomötet 2021 i KsSkr 2021:3 där även den konsekvensanalys som genomförts fanns 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/skulle ha för demokratin i kyrkan, för kyrkans syn på sig själv och för möjligheten att i högre grad digitalisera valet. I uppdraget ingick inte att utreda vad konsekvensanalysen i förlängningen skulle kunna leda till. Inte heller några kostnadsaspekter berördes. 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.

När det gäller *digitalisering* inskränks analysen i huvudsak till den digitalisering som avser själva röstningsförfarandet, inte de bakomliggande processerna kring valet. [...] Analysen utmynnar i en reserverad hållning till ett digitaliserat röstningsförfarande. Riskerna för intrång eller tekniska problem måste tas på allvar. Tilltron till valsystemet får inte riskeras.

Både vid kyrkomötet 2021 och 2022 behandlades motioner som återigen berörde frågan om indirekta val. Vid kyrkomötet 2021 – där frågan gällde att tillsätta en utredning som tog sikte på indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet – framhöll organisationsutskottet att de välkomnade den konsekvensanalys som kyrkostyrelsen låtit genomföra. Vidare konstaterade utskottet att det finns olika perspektiv på vad som är problematiskt med nuvarande valsystem och att det med anledning av detta är av vikt att klargöra vad som anses problematiskt innan ställning tas till om en utredning ska tillsättas. Ett liknande konstaterande gjordes vid kyrkomötet året efter.

Utöver frågan om direkta och/eller indirekta val finns det ett antal andra valfrågor som det återkommande har motionerats om vid kyrkomötet. En av dessa frågor gäller valedslars utformning, där den gemensamma nämnaren för samtliga motioner som behandlats är förslag om att kyrkan ska ha någon form av enhetlig valededel. Argument som återkommande lyfts fram för en enhetlig valededel har varit rättssäkerhet, minskade kostnader och förenkling samt underlättande av valedelsdistributionen. Som skäl emot har återkommande framhållits att det är av stort värde att de valedslar som används vid de kyrkliga valen är utformade på liknande sätt som valedslarna i de allmänna valen så att väljarna känner igen sig. Även vid kyrkovalet 2023 då organisationsutskottet behandlade tre motioner som berörde enhetliga valedslar anfördes samma argument av utskottet, som föreslog avslag på samtliga motioner. Kyrkomötet beslutade dock att bifalla den motion (2023:97) vari det föreslagits att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utreda införande av enhetsvaledslar. Vid samma kyrkomöte bifölls även – i motsats till vad som föreslagits av organisationsutskottet – en motion (2023:66) vari det bland annat föreslogs att kyrkostyrelsen ska ta ansvar för att alla via kyrkostyrelsen beställda valedslar distribueras direkt från tryckeri till respektive valnämnd vid kyrkovalet 2025. Även valedelsdistributionen är en fråga som behandlats vid ett flertal kyrkomöten. Ett arbete för att kunna distribuera valedslar direkt från tryckeri till valnämnd har under början av 2024 påbörjats utifrån att såväl regelverk som system måste finnas på plats i god tid innan kyrkovalet 2025. I sammanhanget kan nämnas att kyrkomötet även beslutade att bifalla motion 2023:95 om att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som gör det möjligt att slå samman flera församlingar

inom ett pastorat till ett valdistrikt. Så som skäl för att bifalla motionen framhöll organisationsutskottet bland annat möjligheten för mindre församlingar att fortsätta kunna vara församlingar, vilket i nuläget är svårt för vissa mindre församlingar bland annat utifrån att valhemligheten inte kan säkerställas om det är få personer som röstar i ett valdistrikt.

En annan fråga som behandlats vid flera kyrkomöten är antalet ledamöter i kyrkomötet, där det i samtliga motioner föreslagits att antalet ledamöter ska minskas. Vid kyrkomötet 2014 anförde organisationsutskottet, så som skäl emot att minska antalet ledamöter, att hänsyn till kostnader och effektiva arbetsformer inte får tillåtas inskränka representativiteten. Senast frågan var uppe för behandling var vid kyrkomötet 2021 då organisationsutskottet bland annat konstaterade att den avvägning som måste göras 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 är komplex och att många parametrar behöver vägas in. Utskottet noterade även att kyrkostyrelsen planerade för 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 föreslog utskottet avslag på de motioner som berörde frågan, vilket kyrkomötet följde.

Även antalet ledamöter i kyrkofullmäktige har diskuterats i kyrkomötet vid flera tillfällen. Bland annat motionerades det vid kyrkomötet 2015 om att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att göra en översyn av kyrkoordningens bestämmelser om antalet ledamöter i kyrkofullmäktige. Mot bakgrund av att det vid kyrkomötet 2012 tagits beslut om att ändra antalet ledamöter ansåg dock utskottet att frågan var för tidigt väckt och föreslog avslag, vilket även blev kyrkomötets beslut. Senast frågan behandlades i kyrkomötet var 2023. Organisationsutskottet konstaterade då att många församlingar idag har svårt att tillsätta samtliga mandat i kyrkofullmäktige och att det därför är bra att frågan uppmärksammas och diskuteras. Mot bakgrund av att det kan finnas olika anledningar till att det är ett stort antal lokala enheter som har obesatta mandat, samt att frågan inte varit föremål för utredning, föreslog dock utskottet att motionen skulle avslås. Återigen noterade även utskottet att kyrkostyrelsen anført angående att tillsätta en utredning om kyrkans demokrati för att ta fram faktaunderlag inom några större strukturella inomkyrkliga områden.

Ett flertal motioner genom åren har även berört frågor om effektivisering, förenkling och digitalisering av kyrkovalet. Organisationsutskottet har flertalet gånger framhållit att detta är väsentliga frågor som behöver följas löpande. Utskottet har även gett uttryck för att de generellt sett anser att man behöver öka digitaliseringen av valet i syfte att förenkla hanteringen och på sikt minska kostnaderna. Utskottet har vidare konstaterat att detta redan är ett arbete som på olika sätt pågår. Bland annat kommer det vid valet 2025 finnas möjlighet att lämna in kandidatförklaringar elektroniskt. När det gäller frågan om elektronisk röstning har dock utskottet hittills anført 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 valsystemet därigenom äventyras. Samtidigt har framhållits att detta inte utesluter att kyrkostyrelsen fortsatt aktivt jobbar för en digital hantering av valen i så stor utsträckning som möjligt och 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 valen.