

Rättsavdelningen
Promemoria

Införande av procentspärren samt ändrad fördelning av utjämningsmandat

Promemorians huvudsakliga innehåll

Vid kyrkomötet 2022 bifölls en motion med förslag om att det för val till kyrkomötet ska införas en procentspärren och att fördelningen av utjämningsmandat ska förändras. Vilka konkreta ändringar som ska göras i kyrkoordningen har dock getts i uppdrag till kyrkostyrelsen att utreda. I detta arbete ingår även att utreda och föreslå nivå på procentspärren. Med anledning av ärendets komplexitet och då det handlar om grundläggande bestämmelser för Svenska kyrkans demokratiska struktur innehåller promemorian två olika förslag till ändringar i kyrkoordningen, där det som skiljer förslagen åt är nivå på procentspärren. Det ena förslaget utgår från en spärren på två procent av det totala antalet röster för att en nomineringsgrupp ska kunna få mandat i kyrkomötet, medan det andra förslaget utgår från en spärren på tre procent. I promemorian presenteras vilka konsekvenser de olika förslagen kan tänkas leda till. Vidare föreslås att det ska krävas att en nomineringsgrupp först har fått minst ett fast mandat i någon valkrets för att kunna vara med i fördelningen av utjämningsmandaten till kyrkomötet.

Innehåll

1	Bestämmelser	3
1.1	Förslag till ändringar i kyrkoordningen	3
	Alternativ 1	3
	Alternativ 2	4
2	Ärendet och dess beredning	6
2.1	Inledning	6
2.2	Motion 2022:81	7
2.3	Organisationsutskottets betänkande O 2022:5	7
3	Gällande ordning	8
3.1	Mandatfördelning	8
	3.1.1 Inledning	8
	3.1.2 Utjämningsmandat	9
	3.1.3 Den jämkade uddatalsmetoden	10
	3.1.4 Valbarhetsvillkor vid val till kyrkomötet	12
3.2	Utskottsplacering	12
4	Tidigare behandling av frågan om procentspärri	14
4.1	Relationsändringen – och utarbetandet av ett inomkyrkligt valsysteem	14
4.2	Demokratiutredningen	16
	4.2.1 Förslag till procentspärri	16
	4.2.2 Inskränkt valbarhet till kyrkomötet	18
5	Fördelningen av mandat i allmänna val	19
5.1	Inledning	19
5.2	1970 års grundlagsreform	20
5.3	Ändringar i mandatfördelningssystemet 2015	23
6	Kyrkovalsresultat åren 2001–2021	25
7	Valkretsindelningens betydelse för mandatfördelningen	32
8	Överväganden och förslag	34
8.1	Införande av en procentspärri	34
8.2	Förändrad fördelning av utjämningsmandat	40
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	42
10	Konsekvenser	42
11	Kommentar till bestämmelserna	42
11.1	Förslaget till ändringar i kyrkoordningen	42

1 Bestämmelser

1.1 Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar att 38 kap. 17, 72 och 73 §§ ska ha följande lydelse.

Alternativ 1

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 kap.

17 §

De direkta valen till kyrkomötet avser 225 fasta valkretsmandat och 24 utjämningsmandat.

Närmare bestämmelser om hur fasta valkretsmandat och utjämningsmandat fördelas på grundval av valresultatet finns i 72–76 §§. Bestämmelser om de indirekta valen till kyrkomötet finns i 39 kap.

Endast nomineringsgrupper som har fått minst 2 procent av de giltiga rösterna i hela landet får delta i fördelningen av mandaten.

Närmare bestämmelser om hur fasta valkretsmandat och utjämningsmandat fördelas på grundval av valresultatet finns i 72–76 §§. Bestämmelser om de indirekta valen till kyrkomötet finns i 39 kap.

72 §

De fasta valkretsmandaten ska för varje valkrets fördelas proportionellt mellan nomineringsgrupperna på grundval av valresultatet i valkretsen. Fördelningen görs genom att jämförelsetal beräknas för nomineringsgrupperna. Den nomineringsgrupp som vid varje beräkning får det största jämförelsetalet ska tilldelas ett mandat.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

De fasta valkretsmandaten ska för varje valkrets fördelas proportionellt mellan nomineringsgrupperna på grundval av valresultatet i valkretsen. *Vid fördelningen av mandat till kyrkomötet bortses dock från de nomineringsgrupper som inte fått minst 2 procent av de giltiga rösterna i hela landet, i enlighet med vad som stadgas i 17 § andra stycket.* Fördelningen görs genom att jämförelsetal beräknas för nomineringsgrupperna. Den nomineringsgrupp som vid varje beräkning får det största jämförelsetalet ska tilldelas ett mandat.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

73 §

Utgjämningsmandaten ska fördelas mellan nomineringsgrupperna så att

Utgjämningsmandaten ska fördelas mellan nomineringsgrupperna så att

fördelningen av alla mandat i stiftsfullmäktige blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela stiftet och att fördelningen av alla mandat i kyrkomötet blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela landet. För att avgöra hur många mandat en nomineringsgrupp ska ha sammanlagt i stiftsfullmäktige för att vara proportionellt representerad i stiftsfullmäktige och sammanlagt i kyrkomötet för att vara proportionellt representerad där ska den jämkade uddatalsmetoden tillämpas på hela stiftet respektive hela landet som en valkrets. Varje nomineringsgrupp ska tilldelas så många utjämningsmandat som behövs för att nomineringsgruppen ska få en representation som svarar mot dess andel av samtliga röster i stiftet respektive landet.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

fördelningen av alla mandat i stiftsfullmäktige blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela stiftet och att fördelningen av alla mandat i kyrkomötet blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela landet.

Vid fördelningen av utjämningsmandat till kyrkomötet deltar endast de nomineringsgrupper som vid tillämpning av 72 § har fått minst ett fast mandat i någon av valkretsarna.

För att avgöra hur många mandat en nomineringsgrupp ska ha sammanlagt i stiftsfullmäktige för att vara proportionellt representerad i stiftsfullmäktige och sammanlagt i kyrkomötet för att vara proportionellt representerad där ska den jämkade uddatalsmetoden tillämpas på hela stiftet respektive hela landet som en valkrets. Varje nomineringsgrupp ska tilldelas så många utjämningsmandat som behövs för att nomineringsgruppen ska få en representation som svarar mot dess andel av samtliga röster i stiftet respektive landet.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2025.

Alternativ 2

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 kap.

17 §

De direkta valen till kyrkomötet avser 225 fasta valkretsmandat och 24 utjämningsmandat.

Närmare bestämmelser om hur fasta valkretsmandat och utjämningsmandat fördelas på grundval av valresultatet finns i 72–76 §§. Bestämmelser om de

Endast nomineringsgrupper som har fått minst 3 procent av de giltiga rösterna i hela landet får delta i fördelningen av mandaten.

indirekta valen till kyrkomötet finns i 39 kap.

Närmare bestämmelser om hur fasta valkretsmandat och utjämningsmandat fördelas på grundval av valresultatet finns i 72–76 §§. Bestämmelser om de indirekta valen till kyrkomötet finns i 39 kap.

72 §

De fasta valkretsmandaten ska för varje valkrets fördelas proportionellt mellan nomineringsgrupperna på grundval av valresultatet i valkretsen. Fördelningen görs genom att jämförelsetal beräknas för nomineringsgrupperna. Den nomineringsgrupp som vid varje beräkning får det största jämförelsetalet ska tilldelas ett mandat.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

De fasta valkretsmandaten ska för varje valkrets fördelas proportionellt mellan nomineringsgrupperna på grundval av valresultatet i valkretsen. *Vid fördelningen av mandat till kyrkomötet bortses dock från de nomineringsgrupper som inte fått minst 3 procent av de giltiga rösterna i hela landet, i enlighet med vad som stadgas i 17 § andra stycket.* Fördelningen görs genom att jämförelsetal beräknas för nomineringsgrupperna. Den nomineringsgrupp som vid varje beräkning får det största jämförelsetalet ska tilldelas ett mandat.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

73 §

Utjämningsmandaten ska fördelas mellan nomineringsgrupperna så att fördelningen av alla mandat i stiftsfullmäktige blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela stiftet och att fördelningen av alla mandat i kyrkomötet blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela landet. För att avgöra hur många mandat en nomineringsgrupp ska ha sammanlagt i stiftsfullmäktige för att vara proportionellt representerad i stiftsfullmäktige och sammanlagt i kyrkomötet för att vara proportionellt representerad där ska den jämkade uddatalsmetoden tillämpas på hela stiftet respektive hela landet som en valkrets. Varje nomineringsgrupp ska tilldelas så många utjämningsmandat som behövs för att nomineringsgruppen ska få en representation som svarar mot dess andel av samtliga röster i stiftet respektive landet.

Vid beräkningen ska den jämkade

Utjämningsmandaten ska fördelas mellan nomineringsgrupperna så att fördelningen av alla mandat i stiftsfullmäktige blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela stiftet och att fördelningen av alla mandat i kyrkomötet blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela landet.

Vid fördelningen av utjämningsmandat till kyrkomötet deltar endast de nomineringsgrupper som vid tillämpning av 72 § har fått minst ett fast mandat i någon av valkretsarna.

För att avgöra hur många mandat en nomineringsgrupp ska ha sammanlagt i stiftsfullmäktige för att vara proportionellt representerad i stiftsfullmäktige och sammanlagt i kyrkomötet för att vara proportionellt representerad där ska den jämkade uddatalsmetoden tillämpas på hela stiftet respektive hela landet som en valkrets. Varje nomineringsgrupp ska tilldelas så

uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

många utjämningsmandat som behövs för att nomineringsgruppen ska få en representation som svarar mot dess andel av samtliga röster i stiftet respektive landet.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Ärendet och dess beredning

2.1 Inledning

Vid kyrkomötet 2022 behandlades en motion rörande procentspärr samt fördelning av utjämningsmandat vid val till kyrkomötet.¹ Motionärerna föreslog att kyrkostyrelsen skulle få 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 samt att utjämningsmandat endast ska fördelas mellan nomineringsgrupper som först erhållit minst ett fast mandat i någon av valkretsarna. Motionen behandlades av organisationsutskottet som föreslog bifall till båda punkterna i motionen, vilket även blev kyrkomötets beslut.²

Kyrkostyrelsen har med anledning av kyrkomötets beslut låtit ta fram denna promemoria. Med utgångspunkt i kyrkomötets beslut – samt bakomliggande motivskrivningar – om att införa en procentspärr samt ändra villkoren för att erhålla utjämningsmandat utreds i promemorian olika alternativ för att uppnå en så ändamålsenlig reglering som möjligt. Däremot har andra alternativa förslag till ändringar i mandatfördelningssystemet inte utretts inom ramen för denna promemoria. Som redovisas i avsnitt 5.3 nedan gjordes det 2015 ändringar i regeringsformen och vallagen i syfte att åstadkomma en bättre proportionell fördelning av mandaten till riksdagen. I och med att bestämmelserna om direkta val i kyrkoordningen har sitt ursprung i den offentlighetsliga regleringen hade det kunnat vara relevant att utreda ändamålsenligheten i mandatfördelningssystemet i stort och då även jämföra med de ändringar som gjordes i det allmänna valsystemet 2015. Ett sådant arbete hade dock tagit betydande resurser i anspråk. Det kan inte heller förutsättas att en sådan utredning hade lett fram till ett mer ändamålsenligt resultat i jämförelse med att enbart utreda införande av en procentspärr respektive en förändrad fördelning av utjämningsmandaten. Vidare har kyrkomötet gett ett begränsat uppdrag till kyrkostyrelsen. Ifrågavarande har således sammantaget resulterat i den avgränsning som gjorts.

¹ Se motion 2022:81.

² O 2022:5 och KmSkr 2022:19.

Nästa kyrkoval äger rum i september 2025. För att en förändring av mandatfördelningen ska hinna träda i kraft till nästkommande val behöver ett beslut om ändringar i kyrkoordningen i enlighet med förslagen i denna promemoria fattas av kyrkomötet 2024. Utöver att ändringar krävs i regelverket behöver även valresultatsystemet – det system som i praktiken räknar ut hur mandaten ska fördelas – utvecklas, vilket är något som tar tid. För att nödvändiga förändringar i valresultatsystemet ska finna på plats till kyrkovalet 2025 krävs att systemutvecklingen påbörjas innan det att kyrkomötet fattat beslut om ändringar i kyrkoordningen.

2.2 Motion 2022:81

Som framhållits i avsnittet ovan grundar sig förevarande promemoria på ett motionsförslag som lades fram och behandlades vid kyrkomötet 2022. Som motivering till motionens förslag om att införa en procentspärr för val till kyrkomötet framhålls i motivskrivningarna vikten av utskottsarbetet och att samtliga nomineringsgrupper bör finnas företrädna i kyrkomötets alla utskott, vilket inte är en realitet idag. Motionärerna lyfter även fram det förslag som 2006 lades fram av den så kallade Demokratiutredningen i delbetänkandet *Välja med förtroende*,³ vari det föreslogs en spärr mot små nomineringsgrupper vid val till kyrkomötet. Som behandlas närmare nedan i avsnitt 4.2.1 kom kyrkostyrelsen inte att lägga fram något förslag om spärr på grundval av betänkandet, vilket enligt motionärerna medfört att kyrkomötet har flera nomineringsgrupper som inte har tillräckligt med mandat för att ta plats i utskotten. Motionärerna anför vidare att det är tid att återigen aktualisera frågan om procentspärr för att säkerställa att kyrkomötet representeras av grupper som ”av egen kraft kan fullgöra kyrkomötesuppdraget och delta i utskottsarbetet”. Förutom att föreslå en procentspärr framhåller motionärerna även att det behövs en förändrad ordning vad gäller utjämningsmandat så att endast de grupper som tar mandat av egen kraft – det vill säga tar fasta mandat – får delta i fördelningen av utjämningsmandaten. För att säkerställa att de som tar mandat har god förankring i sina stift anför motionärerna att en metod kan vara att i kyrkoordningen införa en bestämmelse med innebörden att utjämningsmandat enbart fördelas mellan de nomineringsgrupper som först erhållit minst *ett* fast valkretsmandat i någon av valkretsarna. Sistnämnda förslag överensstämmer också med det beslutsförslag som lades fram av organisationsutskottet och som sedermera bifölls av kyrkomötet.

2.3 Organisationsutskottets betänkande O 2022:5

Motion 2022:81 behandlades vid kyrkomötet 2022 av organisationsutskottet inom ramen för betänkandet O 2022:5, *Valfrågor*. I sina överväganden angående förslagen i motionen framhöll utskottet bland annat att arbetet som förtroendevald grundar sig i det lokala sammanhanget och att Svenska kyrkan ytterst är till för dess medlemmar med det huvudsakliga syftet att värna församlingarna och deras grundläggande uppgift. Utskottet hänvisade även till att det vid kyrkomötet 2021 konstaterat att det finns en problematik rörande möjligheten för nomineringsgrupper utan lokal kyrklig förankring att erhålla mandat i kyrkomötet. Vidare framhöll utskottet att det vore en

³ Svenska kyrkans utredningar (SKU) 2006:2. Se vidare nedan avsnitt 4.2 angående nämnda utredning och det förslag som lades fram i denna.

fördel om samtliga nomineringsgrupper kunde finnas företrädda i alla utskott. Angående frågan om förändrad fördelning av utjämningsmandaten framhöll utskottet att detta ytterst är en fråga om förankring i församling och stift och att detta är något som bör finnas med och beaktas av kyrkostyrelsen vid en kommande beredning av det förslag som lagts fram i motionen.

3 Gällande ordning

3.1 Mandatfördelning

3.1.1 Inledning

Kyrkovalet syftar till att fördela ett visst på förhand bestämt antal ledamotsplatser och ersättningsplatser – så kallade mandat – i kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet mellan de nomineringsgrupper som har registrerat sig och på förhand anmält kandidater för det aktuella valet. Mandaten i de ovan nämnda beslutande organen fördelas proportionerligt mellan nomineringsgrupperna enligt en på förhand bestämd beräkningsmodell där den så kallade jämkade uddatalsmetoden används.⁴ Beräkningsmodellen är liknande den som används i de allmänna valen, men det finns vissa skillnader vad gäller bland annat delningstal och att man i de allmänna valen har procentspärrar. Förenklat innebär metoden att om en nomineringsgrupp har fått tillräckligt många röster i relation till andra nomineringsgrupper – för att få ett mandat i en valkrets som de ställer upp i – får gruppen också ett mandat i det aktuella organet.

Kyrkomötet består av 251 valda ledamöter.⁵ Av dessa väljs 249 av de röstberättigade i landet. Resterande två platser väljs av utlandsförsamlingarna.⁶ Av de 249 mandaten som väljs av de röstberättigade i Sverige är 225 platser *fasta mandat* och 24 platser *utjämningsmandat*.⁷

Syftet med utjämningsmandat är att skapa en bättre proportionell fördelning mellan nomineringsgrupper i ett val med flera valkretsar. Vid val till kyrkomötet utgör varje stift en valkrets. Det betyder att det vid val till kyrkomötet finns 13 valkretsar. Varje valkrets tilldelas inför varje kyrkoval ett bestämt antal fasta mandat. Det är kyrkostyrelsen som senast den 31 mars valåret beslutar hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets ska ha enligt en fastställd beräkningsmodell som utgår ifrån antalet röstberättigade i respektive valkrets. Varje valkrets är dock garanterad minst två fasta mandat.⁸ Vid kyrkovalet 2021 fick valkretsarna i Stockholms respektive Visby stift flest respektive minst antal mandat – 38 respektive två.

Nedan redogörs mer detaljerat om fördelningen av utjämningsmandat och den så kallade jämkade uddatalsmetoden, men också om valbarhetsvillkoren vid val till kyrkomötet som också kan vara av betydelse för mandatfördelningen.

⁴ Se vidare nedan avsnitt 3.1.3.

⁵ 11 kap. 1 § kyrkoordningen.

⁶ 11 kap. 2 § kyrkoordningen.

⁷ 38 kap. 17 § kyrkoordningen. Se även vidare nedan avsnitt 3.1.2.

⁸ 38 kap. 18 § kyrkoordningen.

3.1.2 Utjämningsmandat

Som nämnts ovan är syftet med utjämningsmandat att skapa en bättre proportionell fördelning mellan nomineringsgrupper i ett val med flera valkretsar. När utjämningsmandaten till kyrkomötet ska fördelas behandlas hela landet som *en* valkrets. En jämförelse görs sedan mellan hur många mandat en nomineringsgrupp skulle ha fått om hela landet varit en valkrets och hur många fasta mandat gruppen totalt sett fått då mandaten fördelats i de 13 olika valkretsarna till kyrkomötet. Om en nomineringsgrupps beräknade mandat överstiger det totala antalet fasta mandat gruppen fördelats, tilldelas gruppen lika många utjämningsmandat som skillnaden. Utjämningsmandaten skapar på det sättet en bättre proportionell fördelning i Svenska kyrkan (landet) som helhet. Nämda ordning finns reglerat i 38 kap. 73 § kyrkoordningen där följande stadgas:

Utjämningsmandaten ska fördelas mellan nomineringsgrupperna så att fördelningen av alla mandat i stiftsfullmäktige blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela stiftet och att fördelningen av alla mandat i kyrkomötet blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela landet. För att avgöra hur många mandat en nomineringsgrupp ska ha sammanlagt i stiftsfullmäktige för att vara proportionellt representerad i stiftsfullmäktige och sammanlagt i kyrkomötet för att vara proportionellt representerad där ska den jämkade uddatalsmetoden tillämpas på hela stiftet respektive hela landet som en valkrets. Varje nomineringsgrupp ska tilldelas så många utjämningsmandat som behövs för att nomineringsgruppen ska få en representation som svarar mot dess andel av samtliga röster i stiftet respektive landet.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

Som framgår av bestämmelsen ovan tillämpas den jämkade uddatalsmetoden även vid fördelningen av utjämningsmandat.

Vid kyrkovalet 2021 fördelade sig mandaten enligt följande.⁹

Nomineringsgrupp	Procent röster	Fasta mandat	Utgjämningsmandat	Totalt antal mandat
Alternativ för Sverige (AfS)	1,26 %	0	3	3
Arbetarpartiet-Socialdemokraterna (s)	27,50 %	70		70
Borgerligt alternativ (BorgA)	8,03 %	17	3	20
Centerpartiet (c)	10,94 %	30		30
Fria liberaler i Svenska kyrkan FiSK	1,61 %	1	3	4

⁹ De nomineringsgrupper som ställde upp i val till kyrkomötet men som inte erhöll något mandat – Gröna Kristna respektive Kyrklig samverkan i Visby Stift – redovisas inte i tabellen. Gröna kristna erhöll vid valet 0,23 % av rösterna och Kyrklig samverkan i Visby stift 0,12 % av rösterna. För en redovisning av även dessa grupper se nedan avsnitt 6.

Frimodig kyrka (FK)	3,47 %	6	2	8
Himmel och Jord (HoJ)	0,60 %	0	1	1
Kristdemokrater i Svenska kyrkan (Kr)	2,73 %	4	3	7
Miljöpartister i Svenska kyrkan (MPSKDG)	3,26 %	5	3	8
Partipolitiskt obundna i Svenska kyrkan (POSK)	19,33 %	47		47
Sverigedemokraterna (SD)	7,79 %	18	1	19
Vänstern i Svenska kyrkan (Visk)	7,63 %	16	3	19
ÖPPEN KYRKA – en kyrka för alla (ÖKA)	5,50 %	11	2	13

Av tabellen framgår att det är två nomineringsgrupper – Afs och HoJ – som vid valet 2021 enbart erhöll utjämningsmandat. Vidare kan konstateras att de tre största nomineringsgrupperna inte erhöll några utjämningsmandat, utan enbart fasta mandat. Även om valsystemet är konstruerat för att uppnå en proportionell fördelning kan avvikelser konstateras. Exempelvis fick Socialdemokraterna ett mandat för mycket och Sverigedemokraterna ett för lite vid valet 2017. Vid valet 2021 blev i stället Centern överrepresenterat med 3 mandat och Socialdemokraterna med 1 mandat. Samtidigt fick grupperna Frimodig kyrka, Himmel och Jord, Partipolitiskt obundna i Svenska kyrkan och Öppen kyrka vardera ett mandat för lite. Vid fördelningen av utjämningsmandat bortses från en grupp som redan fått fler mandat än vad som behövs för att den ska vara proportionellt representerad utifrån gruppens röstetal i hela landet.¹⁰ Det finns dock inget krav enligt kyrkoordningen att det/de extra mandat en nomineringsgrupp fått ska ”gå tillbaka” för att fördelas till någon annan grupp, vilket kan medföra att vissa nomineringsgrupper blir överrepresenterade i relation till sitt väljarstöd i landet som helhet.¹¹

3.1.3 Den jämkade uddatalsmetoden

Den jämkade uddatalsmetoden är en proportionell valmetod för att fördela mandat som används både i de allmänna valen och de direkta kyrkovalen. Metoden används både vid fördelningen av fasta mandat och utjämningsmandat till kyrkomötet och innebär att mandaten delas ut ett och ett enligt en särskild beräkningsmodell.

Metoden inleds med att alla grupperns *röstetal* (antal röster som nomineringsgruppen fått) delas med 1,4, vilket resulterar i att alla nomineringsgrupper får ett så kallat *jämförelsetal*. Den grupp som har det högsta jämförelsetalet tilldelas sedan det första mandatet. Efter att det första mandatet fördelats räknas ett nytt jämförelsetal ut för den grupp som fått mandatet, vilket görs

¹⁰ Se 38 kap. 74 § kyrkoordningen.

¹¹ Se närmare nedan avsnitt 5.3 för regleringen i de allmänna valen där det sedan 2015 finns en ordning med återförande av överskjutande mandat.

genom att nomineringsgruppens röstetal delas med det tal man får genom att multiplicera antalet erhållna mandat med 2 och sedan lägga till 1. I praktiken betyder det att antalet röster som en grupp fått först kommer att delas med siffran 1,4 och därefter med siffrorna 3;5;7;9...och så vidare för varje nytt mandat som gruppen får. För ett parti som inte fått något mandat är dess jämförelsetal fortsatt lika med dess röstetal delat med 1,4. Sedan 2015 används i de allmänna valen delningstalet 1,2 i stället för 1,4.¹²

Jämfört med den så kallade *rena uddatalsmetoden*¹³ – där division sker med siffrorna 1; 3; 5; 7... – ger den jämkade uddatalsmetoden sämre proportionalitet. I och med att den första divisorn är 1,4 i stället för 1 medför det att mycket små grupper har svårare att ta ett första mandat jämfört med vid en ren uddatalsmetod. Att inte dela med 1 blir således i praktiken en spärregel för mycket små partier.

Däremot anses den jämkade uddatalsmetoden ge bättre proportionalitet än den så kallade *heltalsmetoden*¹⁴ – där division sker med siffrorna 1; 2; 3; 4 ... – som blir proportionell först vid fördelning av ett mycket större antal mandat. Det vill säga stora partier gynnas av heltalsmetoden, medan mindre partier gynnas av uddatalsmetoden.

Exempel A. Mandatfördelning med den jämkade uddatalsmetoden

	<i>Grupp A</i>	<i>Grupp B</i>	<i>Grupp C</i>
Antal röster	250	325	102
Jämförelsetal & mandat	178,57 (2)	232,14 (1)	72,86 (5)
Jämförelsetal & mandat	83,33 (4)	108,33 (3)	34,00
Jämförelsetal & mandat	50,00	65,00 (6)	20,40
Antal mandat	2	3	1

Ovanstående tabell exemplifierar hur mandatfördelningen kan gå till vid användning av den jämkade uddatalsmetoden. I exemplet ska 6 mandat fördelas mellan tre nomineringsgrupper som fått vardera 250, 325 och 102 röster. Vid beräkning av det första jämförelsetalet delas gruppernas röstetal med siffran 1,4. Det första mandatet tilldelas grupp B som landar på jämförelsetalet 232,14. När B tilldelats ett mandat räknas ett nytt jämförelsetal fram för gruppen genom att dela gruppens röstetal med siffran 3, vilket blir 108,33. Vid en jämförelse mellan gruppernas siffror ser man att grupp A då har det näst högsta jämförelsetalet, vilket gör att grupp A får mandat nummer 2. Ett nytt jämförelsetal räknas därefter ut för grupp A genom att dividera gruppens röstetal med siffran 3, vilket ger 83,33. Vid fördelning av mandat nummer 3 ser vi att grupp B har högst jämförelsetal, vilket gör att gruppen får det mandatet. Processen med beräkning av nya jämförelsetal och fördelning av mandat pågår till dess att samtliga mandat fördelats.

Den jämkade uddatalsmetoden används även vid fördelningen av utjämningsmandat på de olika valkretsarna vid val till kyrkomötet – det vill säga

¹² Se närmare nedan avsnitt 5.3.5

¹³ Uddatalsmetoden kallas även *Sainte-Laguës metod*.

¹⁴ Heltalsmetoden kallas även *d'Hondts metod*.

stiften – i enlighet med 38 kap. 74 och 86 §§ kyrkoordningen. Enligt 86 § andra stycket ska utjämningsmandat tillföras den valkrets som efter fördelningen av de fasta valkretsmandaten har större jämförelsetal än i övriga valkretsar. Återstående utjämningsmandat tillförs sedan ett efter ett den valkrets som har högst jämförelsetal vid en fortsatt tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden. Om det är en nomineringsgrupp som i en viss valkrets inte har fått något *fast valkretsmandat* ska dock jämförelsetalet vid tilldelningen av det första utjämningsmandatet i den valkretsen vara lika med nomineringsgruppens röstetal. Om exempelvis en nomineringsgrupp i stift X fått 3 000 röster, men inte något fast mandat, kommer gruppens första jämförelsetal att vara 3 000 i stället för 2 143 (3 000/1,4). Vid beräkning av det andra jämförelsetalet ska dock gruppens röster divideras med 3.¹⁵

3.1.4 Valbarhetsvillkor vid val till kyrkomötet

Vid val till kyrkomötet är valbarheten inskränkt till valkretsen, vilket framgår av 38 kap. 19 a § kyrkoordningen. Varje stift utgör i sin tur en valkrets enligt 19 §. Det betyder att en person som nomineras för val till kyrkomötet för ett specifikt stift måste vara kyrkobokförd i en församling inom stiftet.

Eftersom valbarheten grundar sig i förhållandena på valdagen innebär detta att det inte, redan i samband med registreringen, går att kontrollera att de personer som nomineras som kandidater kommer att uppfylla valbarhetsvillkoren. Det sagda medför att det är möjligt för nomineringsgrupper att anmäla samma kandidater till flera stift, även om personen inte är eller kommer att bli valbar. I och med att personerna – och nomineringsgruppen – finns på stiftsstyrelsens fastställda grupp- och kandidatförteckning kan gruppen som sådan tillgodoräknas röster, även om gruppen i praktiken inte har några valbara kandidater i just den valkretsen. En grupp som erhållit röster utan att ha valbara kandidater i valkretsen kan inte erhålla något fast mandat i den valkretsen. Rösterna som gruppen fått i valkretsen räknas dock vid fördelning av utjämningsmandat, vilket gör att röster som en grupp fått i en valkrets där gruppen i praktiken inte har några valbara kandidater, ändå kan tillgodoräknas gruppen i stort vid fördelning av utjämningsmandaten. Om ett utjämningsmandat skulle hamna i en valkrets/ett stift där det inte finns någon valbar kandidat blir dock det mandatet obesatt i enlighet med 38 kap. 75 §.

3.2 Utskottsplacering

Kyrkomötet består i nuläget av åtta utskott som har olika beredningsområden. Varje utskott är tillsatta med 15 ordinarie ledamöter och 15 ersättare.¹⁶ Det är kyrkomötet själv som beslutar vilka utskott som ska finnas samt vad som ska vara respektive utskotts beredningsområden.¹⁷

Val till uppdrag i utskott sker enligt 11 kap. 6 a § andra stycket kyrkoordningen vid *kyrkomötets första sammanträde under en mandatperiod*. Utskottsplaceringen fastställs således först cirka ett år efter att ett ordinarie kyrkoveal ägt rum. Däremot

¹⁵ Se exemplifierande tabell med nämnda beräkningar i Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2022 med kommentarer och angränsande lagstiftning, Edqvist m.fl. s. 657 (Tabell K).

¹⁶ Se kyrkomötets beslut (SvKB 1999:3) om arbetsordning för kyrkomötet 4 kap. 2 §.

¹⁷ Vilka utskott som finns respektive deras beredningsområden regleras i 4 kap. kyrkomötets beslut om Arbetsordning för kyrkomötet (SvKB 1999:3).

sker val till övriga uppdrag – såsom kyrkomötets presidium, kyrkostyrelse och nämnder – vid ett valsammanträde som enligt 6 a § första stycket ska äga rum senast 31 december valåret. I praktiken är tanken att valsammanträdet ska äga rum i anslutning till det gamla kyrkomötets sista session, det vill säga i november cirka två månader efter ordinarie kyrkoval. När nämnda ordning beslutades av kyrkomötet 2012 var avsikten att även de utskott som är kyrkomötets beredningsorgan skulle väljas vid valsammanträdet.¹⁸ Redan vid kyrkomötet 2013 kom dock frågan återigen att behandlas efter önskemål från flera nomineringsgrupper om att val till kyrkomötets utskott skulle ske vid den första kyrkomötes-sessionen efter ett valår, i stället för vid valsammanträdet. Kyrkostyrelsen föreslog i sin skrivelse Ändringar i kyrkoordningen m.m. (KsSkr 2013:3) att nomineringsgruppernas önskemål skulle tillmötesgå genom ett tillägg i 6 a §. Förslaget bifölls av kyrkomötet och trädde i kraft omedelbart, vilket innebar att ordningen kunde tillämpas direkt för det nyvalda kyrkomötet som valts vid kyrkovalet 2013.

Inför valet till utskotten brukar nomineringsgrupperna komma överens om hur fördelningen av platser ska ske. Hur platserna fördelas måste således inte grunda sig exakt i valresultatet. Om nomineringsgrupperna inte kan komma överens kan dock en minoritet enligt 39 kap. 4 § begära att val till utskotten ska göras med tillämpning av bestämmelserna i kyrkoordningen om proportionella val.¹⁹ Om samtliga kyrkomötesledamöter är närvarande behöver det dock vara minst 16 ledamöter som begär proportionellt valsätt för att så ska ske.

Antalet grundar sig i det krav som uppställs i 39 kap. 4 § om att ett val ska vara proportionellt om det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Då de väljande i kyrkomötet är 251 personer innebär det att denna siffra ska divideras med det antal ledamöter som ska väljas till respektive utskott – vilket är 15 ledamöter – och sedan addera denna siffra med 1. Nämnda formel ger följande beräkning vad gäller antalet ledamöter som krävs för beslut om proportionellt valsätt vid val av utskottsplatser.

$$\frac{251}{15 + 1} = 15,7 \sim 16$$

I sammanhanget bör uppmärksammas att ovanstående formel grundar sig i att samtliga 251 ledamöter är närvarande vid beslutstillfället. I annat fall får täljaren justeras med rätt antal närvarande ledamöter.

¹⁸ Enligt tidigare ordning förrättades kyrkomötets alla val vid kyrkomötets första sammanträde i september året efter valet ägt rum. Bakom den förändring som kyrkomötet 2012 beslutade om fanns två huvudsakliga skäl; ett snabbare valgenomslag och en kostnadsbesparing, se KsSkr 2012:3 s. 43.

¹⁹ Se 39 kap. 3–18 §§ kyrkoordningen.

Möjligheten att begära proportionellt valsätt har i praktiken medfört att nomineringsgrupperna redan innan kyrkomötets första session, såsom nämnts ovan, kommit överens om fördelningen av utskottsplatserna, ofta genom så kallad ”valteknisk samverkan” grupper emellan. En ”valteknisk samverkan” möjliggör för även mindre nomineringsgrupper att få utskottsplatser. En grupp måste således inte ha 16 egna mandat för att ha en möjlighet att påverka fördelningen av utskottsplatserna. Vid det senaste kyrkovalet 2021 fanns alla grupper utom Alternativ för Sverige representerade i utskotten. I och med att alla platser i utskotten ska tillsättas – och presidiet och kyrkostyrelsens ledamöter utskottsplaceras normalt inte – gör det att vissa övriga ledamöter kan komma att placeras i två olika utskott. Om någon grupp dessutom inte får några utskottsplatser gör detta att antalet dubbelplacerade kan komma att öka ytterligare. En ”valteknisk samverkan” upphör formellt sett när utskottsplatserna är fördelade.

4 Tidigare behandling av frågan om procentspärr

4.1 Relationsändringen – och utarbetandet av ett inomkyrkligt valsysteem

Inför relationsändringen hade 1995 års kyrkomöte uttalat att det av lagen om Svenska kyrkan borde framgå att de kyrkliga valen ska vara demokratiska och att ordningen med proportionella val ska garanteras. Någon sådan skrivning har inte tagits in i nämnda lag. Däremot stadgas i 2 § lag (1998:1591) om Svenska kyrkan att ”Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet.” Det är dock upp till Svenska kyrkan själv att närmare utforma hur valen ska gå till samt vilka kriterier som ska uppställas för att säkerställa att den demokratiska organisationen upprätthålls.

Vad som skulle gälla beträffande de kyrkliga valen kom att bli en av de mest omdiskuterade frågorna i samband med att kyrkoordningen utarbetades. Innan relationsändringen var det direkta val till kyrkofullmäktige, medan representanter till övriga beslutande organ valdes indirekt. I det utredningsarbete som genomförts inför relationsändringen hade den så kallade *Valutredningen* föreslagit att det skulle vara direkta val till församlingar och stiftsfullmäktige och indirekta val till samfälligheter och kyrkomötet.²⁰ Utredningen menade vidare att en småpartispärr inte hade någon aktualitet vad gäller de kyrkliga valen.²¹ I Centralstyrelsens skrivelse till kyrkomötet 1999 med förslag till kyrkoordning föreslogs dock – vilket även blev kyrkomötets beslut – att det skulle vara direkta val till dåvarande samfällda kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomöte.²² Gällande frågan om indelning i valkretsar och fördelning av valkretsmandat vid valet till bland annat kyrkomötet delade dock Centralstyrelsen den uppfattning som utredningen fört fram i dessa frågor.

Centralstyrelsen hänvisade i sina skäl till vad regeringen framhållit i den proposition som låg till grund för lagen om Svenska kyrkan, vilket bland annat var

²⁰ Se *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv*, SKU 1998:4 s. 90 ff.

²¹ *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv*, SKU 1998:4 s. 151.

²² Se CsSkr 1999:3 s. 1–81 ff.

att det är en uppgift för Svenska kyrkan själv att närmare utforma valregler med mera.²³

Som en utgångspunkt för en kommande inomkyrklig reglering av valfrågorna torde många av de föreskrifterna i kyrkolagen och lagen (1972:704) 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 bestämmelserna i 47 kap. kyrkolagen. Utredningen 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.

Centralstyrelsen framhöll att regeringens ”skildrade synsätt” legat till grund för styrelsens utformning av förslag till bestämmelser om de direkta valen. Angående just valet till kyrkomötet anfördes bland annat att det var naturligt att varje stift bildar en valkrets och att mandatfördelningen mellan valkretsarna bör vara proportionell, med bibehållande av minimigarantin om minst två fasta mandat i varje valkrets.²⁴ Centralstyrelsen anförde även att den fann det lämpligt med en ordning med fasta mandat och utjämningsmandat vid val till stifts- respektive kyrkofullmäktige, för att på så sätt uppnå rättvisande proportionalitet mellan grupperingar i val med flera valkretsar. Vidare föreslog Centralstyrelsen att andelen utjämningsmandat skulle vara ungefär en tiondel av det totala antalet mandat, det vill säga samma fördelning mellan fasta mandat och utjämningsmandat som vid val till riksdagen.²⁵

Som nämnts ovan föreslog Valutredningen inte direkta val till kyrkomötet, vilket innebär att det i utredningen inte heller finns några resonemang eller överväganden vad gäller utjämningsmandat i förhållande just val till kyrkomötet. Däremot behandlas frågan om utjämningsmandat i förhållande till val till stiftsfullmäktige. I utredningen konstateras att ett system med utjämningsmandat är bästa sättet för att uppnå proportionalitet mellan partier/grupper vid val som sker inom flera valkretsar. Vidare poängteras att någon spärr inte har aktualitet vad gäller de kyrkliga valen och att det snarare ses som positivt att ett system med utjämningsmandat ger möjlighet till en i förhållande till valresultatet rättvis representation också för mindre partier/grupper. Samtidigt anføres att avvägningen av i vilken utsträckning man genom införande av utjämningsmandat ska söka uppnå proportionalitet måste ske under hänsynstagande till i sammanhanget relevanta omständigheter i övrigt. Gällande val till stiftsfullmäktige framhålls vidare att det är klart motiverat med utjämningsmandat i dessa fall, då faktorer så som totala antalet röstberättigade samt ett i praktiken etablerat system med ett antal partier/motsvarande ger goda förutsättningar för ett system med utjämningsmandat. Av utredningen framgår också att antalet utjämningsmandat – i förhållande till antalet fasta mandat – är beroende av hur valkretsindelningen ser ut och hur många personer som bor i varje valkrets.

²³ Se prop. 1997/98:116 Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund s. 43 f. Se även CsSkr 1999:3 2–257.

²⁴ Även innan relationsändringen var varje stift en valkrets med undantaget att tre stift var uppdelade i vardera två valkretsar, se CsSkr 1999:3, 2–259.

²⁵ CsSkr 1999:3, 2–259 f.

Generellt konstateras i utredningen att ju större andel utjämningsmandat som används, desto bättre blir den partimässiga representativiteten.

Gällande val till stiftsfullmäktige föreslog utredningen sammanfattningsvis att andelen utjämningsmandat skulle fastställas till en femtedel av totala antalet mandat i stiftsfullmäktige, vilket även blev Centralstyrelsens förslag och sedermera den ordning som gäller än idag.²⁶

4.2 Demokratiutredningen

4.2.1 Förslag till procentspärr

Som framhållits ovan i avsnitt 2.2 har frågan om procentspärr vid val till kyrkomötet varit uppe för diskussion även efter relationsändringen i samband med att den så kallade Demokratiutredningen lade fram sitt delbetänkande *Välja med förtroende* (SKU 2006:2).²⁷ Utifrån bland annat erfarenheter från kyrkovalen 2001 och 2005 föreslog utredningen ett antal ändringar i fråga om valen i Svenska kyrkan.

När Svenska kyrkan i samband med relationsändringen beslutade sig för att gå över till direkta val till kyrkomötet och stiftsfullmäktige avvek ordningen från de allmänna valen på två centrala punkter: Svenska kyrkan avstod medvetet från en småpartispärr och rösträttsåldern sänktes till 16 år. Som framhållits ovan i avsnitt 4.1 menade Valutredningen att frågan om införande av en småpartispärr inte hade någon aktualitet vad gäller de kyrkliga valen. Utredningen såg det i stället som positivt att ett system med utjämningsmandat skulle ge möjlighet till en i förhållande till valresultatet rättvis representation också för mindre grupperingar. Demokratiutredningen anförde i sina överväganden att de å ena sidan såg skäl som talade för den bedömning som gjordes när kyrkoordningens valbestämmelser utarbetades, nämligen att alla nomineringsgrupper ska bli företrädare i kyrkomötet i relation till valresultatet. Å andra sidan såg utredningen anledning att diskutera hur kyrkomötet skulle påverkas om det fanns ett stort antal mycket små nomineringsgrupper, särskilt mot bakgrund av att utskottsarbetet spelar en stor roll för beslutsfattandet.

Det är i utskottsarbetet som det mest omfattande arbetet görs med de olika förslagen i skrivelserna från Kyrkostyrelsen och i motionerna. I regel följer Kyrkomötet, när besluten fattas, de förslag som läggs fram från utskottens sida. Detta bygger på att utskottsarbetet sker i relation

²⁶ Se SKU 1998:4 s. 152 f., CsSKr 1999:3 s. 2–253. Se även 38 kap. 13 § andra stycket kyrkoordningen.

²⁷ Redan då kyrkostyrelsen i skrivelsen KsSKr 2002:8 redovisade erfarenheter av olika slag från det första kyrkovalen efter relationsändringen, angav styrelsen att det skulle ske en fortsatt och fördjupad analys av hur regelverket för Svenska kyrkans val bör vara utformat. Kyrkomötet bejakade att det behövde ske en bearbetning av valfrågorna i linje med vad kyrkostyrelsen framfört (O 2002:1 och KmSkr 2002:26). Kyrkostyrelsen beslutade att sammanföra denna fråga, tillsammans med ytterligare ett antal frågor, inom ramen för en utredning om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan. År 2005 lämnade en expertgrupp ett första delbetänkande – *Demokratin är en succesiv uppenbarelse* (SKU 2005:2). Betänkandet berörde vissa grundläggande och principiella frågor. I utredningsarbetets andra etapp behandlade en parlamentariskt sammansatt utredningsgrupp bland annat valen till beslutande organ. Den övergripande uppgiften för utredningsarbetets andra etapp var enligt direktiven att närmare analysera frågor om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan och vid behov föreslå ändringar i kyrkoordningen

till de diskussioner som äger rum i de olika nomineringsgrupperna. Samspelet mellan utskottsarbetet och överläggningarna inom nomineringsgrupperna är en förutsättning för att i utskotten nå fram till ställningstaganden som är förankrade hos Kyrkomötets majoritet. Det är inte möjligt att vid sammanträden i plenum på samma sätt som i utskottet föra konstruktiva resonemang i syfte att nå fram till ofta nödvändiga kompromisser.²⁸

Demokratiutredningen anförde vidare att det vore en klar fördel om samtliga nomineringsgrupper kunde finnas företrädna i samtliga utskott mot bakgrund av kyrkomötets arbetsätt – vilket de i sig inte såg anledning till att förändra. Utredningen resonerade sedan kring att det skulle behövas cirka tre procent av rösterna för att få kunna finnas företräd i samtliga åtta utskott, samtidigt som det skulle krävas cirka sex procent av rösterna för att erhålla tillräckligt många mandat – det vill säga 16 mandat – för att på grundval av den egna representationen kunna få ordinarie utskottsplatser.²⁹ Utredningen anförde vidare följande.³⁰

Det finns som tidigare har framhållits skäl som talar för att valresultatet så långt möjligt skall få genomslag fullt ut i Kyrkomötets sammansättning. Vid en avvägning mellan olika legitima intressen i fråga om Kyrkomötets sammansättning har vi funnit det lämpligt att föreslå samma spärr som vid val till riksdagen, alltså 4 procent. Vi föreslår alltså att det skall krävas 4 procent av samtliga röster för att få mandat till Kyrkomötet. Det medför att ingen nomineringsgrupp får mindre än omkring tio mandat i Kyrkomötet. Ett undantag behöver dock göras om en nomineringsgrupp har en särskilt stark ställning i ett visst stift. Vi föreslår att en nomineringsgrupp som får minst tolv procent av rösterna i ett stift skall kunna få ett mandat i det stiftet. Med nuvarande fördelning mellan stiftet av de fasta valkretsmandaten ger tolv procent av rösterna minst ett mandat i alla stift utom Visby stift.

Sammanfattningsvis föreslog Demokratiutredningen således att det skulle införas en spärr på minst fyra procent av rösterna i hela landet, eller tolv procent av rösterna i en valkrets, för att en nomineringsgrupp skulle erhålla något mandat. Som framhållits ovan i avsnitt 3.1.2 föreslogs vidare att utjämningsmandat till kyrkomötet endast skulle fördelas mellan de grupper som fått minst fyra procent av rösterna i hela landet. En grupp som enbart erhållit mandat genom att den fått minst tolv procent av rösterna i en valkrets föreslogs således inte delta i fördelningen av utjämningsmandat.³¹

I sammanhanget kan nämnas att tre av utredningens ledamöter reserverade sig mot beslutet att införa en småpartispärr. En reservant menade att grunden för de kyrkliga valen måste vara varje rösts lika värde och rätt för varje gruppering av kyrkotillhöriga att fritt både bilda nomineringsgrupp och låta sig företrädas också i Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Reservanten lyfte även fram att det var oskäligt med motivet att följa spärrgränsen för val till riksdagen när Svenska kyrkan

²⁸ SKU 2006:2 s. 165.

²⁹ Se ovan avsnitt 3.1.4 om att det måste vara minst 16 kyrkomötesledamöter som kräver proportionellt valsätt enligt 39 kap. 4 § för att så ska ske.

³⁰ SKU 2006:2 s. 166.

³¹ I utredningen saknas närmare resonemang om vilka överväganden som lett fram till förslaget.

inte längre är en statskyrka.³² En annan reservant anförde att en spärr mot små nomineringsgrupper skulle slå mot det redan låga valdeltagandet genom att en spärr skulle kunna få ytterligare väljare att avstå från att rösta med argumentet att deras röster känns ”bortkastade” – vilket kunde vara såväl väljare som röstade på små grupper som de som röstade på större grupper endast för att motverka framväxten av små grupperingar ”på det kyrkopolitiska fältets ytterkanter”. Samma reservant lyfte även fram det stora antalet väljare – cirka 80 000 personer – som i valet 2005 skulle ha blivit orepresenterade i kyrkomötet om det funnits en spärr enligt förslaget. Vidare menade reservanten att det vore en kortsiktig lösning att införa en spärr för att hindra främlingsfientliga eller andra mindre demokratiska nomineringsgrupper från att komma in i kyrkomötet och att långsiktigt kunde detta endast förhindras genom öppna samtal, opinionsbildning m.m. Reservanten lyfte även fram risken för att såväl viktiga nomineringsgrupper som väljare skulle kunna känna sig tvungna att söka hemvist någon annanstans om de inte längre kunde vara en del av Svenska kyrkans högsta beslutande organ.³³ En tredje reservant menade att kombinationen direkta val och småpartispärr skulle leda till att ovärderliga röster i kyrkomötet tystas.³⁴

Som framhållits ovan i avsnitt 2.2 kom kyrkostyrelsen aldrig att lägga fram något förslag till ändringar i kyrkoordningen på grundval av Demokratiutredningens delbetänkande, trots att det tagits fram ett förslag till skrivelse utifrån betänkandets slutsatser och förslag.³⁵ Vid kyrkomötet 2007 lades dock fram en motion som i stort sett byggde på förslaget i nämnda skrivelse. Motionen behandlades av organisationsutskottet som föreslog avslag på förslaget om att införa en procentspärr, vilket, vilket även blev kyrkomötets beslut. I sina överväganden anförde organisationsutskottet enbart att de till skillnad från motionärerna inte anser att det bör införas en sådan spärr.³⁶

4.2.2 Inskränkt valbarhet till kyrkomötet

Ett annat förslag som lades fram av Demokratiutredningen var att valbarheten skulle vara inskränkt till valkretsen vid val till kyrkomötet. Utredningen hänvisade bland annat till att kyrkomötet före 1982 års kyrkomötesreform haft en tydligare karaktär av stiftsrepresentation – bland annat genom att det fanns ett självskrivet ledamotskap för biskoparna och att stiftens präster valde sina representanter. Även om valbarhetsbestämmelserna till kyrkomötet inte ändrades i samband med relationsändringen innebar ändringen från indirekta val – då nomineringar av kandidater skedde inom stiftet – till direkta val, en förändring i praktiken avseende att kandidater nu kunde nomineras för landet som helhet och inte för ett visst stift.³⁷ I sina överväganden för en ändrad ordning anförde Demokratiutredningen följande.³⁸

³² SKU 2006:2 s. 237.

³³ SKU 2006:2 s. 237 f.

³⁴ SKU 2006:2 s. 239.

³⁵ Kyrkostyrelsen skickade ut utredningen på bred remiss inom Svenska kyrkan där samtliga församlingar, samfälligheter och stift samt alla utlandsförsamlingar inbjöds att lämna remissyttrande. Cirka ettusen remissvar kom in, varav remissammanställningen visade att utredningens samtliga slutsatser och förslag till ändringar i kyrkoordningen stöddes av en klar majoritet. Kyrkostyrelsen valde dock vid sitt sista sammanträde innan sommaruppehållet, trots det stora stödet för utredningens förslag, att inte avge någon skrivelse till höstens kyrkomöte, se t.ex. motion 2007:90 och O 2007:5.

³⁶ Se O 2007:5.

³⁷ Se SKU 2006:2 s. 164.

³⁸ SKU 2006:2 s. 164.

När Kyrkomötet sammanträder samlas representanter för hela Svenska kyrkan för att fatta gemensamma beslut. Gemenskapen är då överordnad delarna. Stiften utgör valkretsar vid val till Kyrkomötet och antalet personer som väljs från varje stift är beroende av antalet röstberättigade kyrkemedlemmar i stiftet. Det finns dock inga garantier för att den som väljs från ett visst stift representerar stiftet på det sättet att han eller hon tillhör någon av det stiftets församlingar. Valbarheten till Kyrkomötet är endast kopplad till kyrkotillhörigheten inte till stiftstillhörigheten.

I diskussionerna om direkta eller indirekta val till Kyrkomötet har frågan om sambandet mellan kyrkans olika nivåer spelat en framträdande roll. Vi har tidigare föreslagit att ordningen med direkt val till Kyrkomötet skall bibehållas. Även om vi menar att övervägande skäl talar för att bibehålla de direkta valen innebär det inte att vi utan vidare avvisar alla skäl som har redovisats för en övergång till indirekta val. Ett sätt att stärka och hålla samman sambandet mellan stift och nationell nivå är att inskränka valbarheten till stiftet som valkrets vid val till Kyrkomötet. Stiftsgrupperna har inte samma betydelse för Kyrkomötets arbete som tidigare har varit fallet. Vi ser det ändå som angeläget att det så långt möjligt görs tydligt att när Kyrkomötet sammanträder så samlas förtroendevalda från de olika stiften för att fatta gemensamma beslut. Vi föreslår därför att valbarheten skall vara inskränkt till valkretsen vid val till Kyrkomötet. Samtidigt menar vi att det skall vara möjligt att vara kvar som ledamot under mandatperioden även om man flyttar från det stift för vilket man är vald.

Kyrkostyrelsen valde att inte lägga fram något förslag till skrivelse med anledning av nämnda förslag. Däremot bifölls vid kyrkomötet 2007 en motion med samma förslag som Demokratiutredningen lagt fram, vilket redovisats ovan i avsnitt 3.1.4.³⁹

Som motiv för att bifalla förslaget i motionen framhöll organisationsutskottet att en inskränkt valbarhet är ett sätt att stärka och hålla samman sambandet mellan stift och nationell nivå. Enligt utskottets mening var det vidare angeläget att så långt som möjligt göra tydligt att när kyrkomötet sammanträder samlas förtroendevalda från de olika stiften för att fatta beslut gemensamt. Bestämmelserna om inskränkt valbarhet trädde i kraft 1 januari 2008, men tillämpades första gången vid 2009 års kyrkoval.⁴⁰

5 Fördelningen av mandat i allmänna val

5.1 Inledning

Sverige har sedan demokratiseringen i början på 1900-talet haft parlamentarism som statsskick, vilket innebär att det folkvalda parlamentet – riksdagen – har den

³⁹ Se motion 2007:90, O 2007:5 och KmSkr 2007:17.

⁴⁰ Vid kyrkomötet 2022 behandlades en motion (2022:30) som föreslog att kyrkomötet skulle ge kyrkostyrelsen i uppdrag att återkomma till kyrkomötet med förslag till bestämmelser i kyrkoordningen som innebär att bestämmelserna om inskränkt valbarhet upphävs. Motionen behandlades av organisationsutskottet som föreslog avslag på motionen, med hänvisning bland annat till vikten av lokal förankring, se O 2022:5. Kyrkomötet beslöt i enlighet med utskottets förslag.

lagstiftande makten och utser regering och statsminister som i sin tur har den verkställande makten. Den politiska representationen i riksdagen väljs genom proportionella val. Samtidigt som mandatfördelningen ska återspegla riksproportionalitet anses det även önskvärt att förtroendevalda från hela landet finns representerade i riksdagen. Med anledning av detta ändamål har det alltsedan tvåkammersystemet avskaffades år 1971 – för att ersättas av enkammarriksdag – fördelats ut såväl *fasta mandat* som *utjämningsmandat*.⁴¹ De fasta mandat syftar till att garantera rättvis geografisk spridning, medan utjämningsmandat finns för att säkerställa att fördelningen av mandat mellan riksdagspartierna återspeglar väljarnas röster totalt sett.

I mars 2013 röstade riksdagen igenom vissa förändringar i regeringsformen och vallagen som berörde just mandatfördelningen. Jämfört med tidigare ordning är det inget radikalt skifte bort från tidigare valsystem, utan ändringarna syftar endast till att åstadkomma bättre proportionalitet mellan antalet röster och antalet mandat. Som redovisas närmare nedan i avsnitt 5.3 påkallades ändringarna av att allt fler partier kommit in i riksdagen. Närmast nedan i avsnitt 5.2 redovisas dock utvecklingen av det allmänna valsystemet och bakgrunden till det mandatfördelningssystem som tillämpas i de allmänna valen. I samband med relationsändringen kom kyrkoordningens bestämmelser om direkta val att bygga på dåvarande vallagen och vad som gällde vid de allmänna valen. Det har därför bedömts rimligt att ge en relativt fyllig – om än översiktlig – bild av bakgrunden till de bestämmelser i vallagen som också kan sägas ligga till grund för kyrkoordningens bestämmelser om mandatfördelningen.

5.2 1970 års grundlagsreform

Som framhållits ovan har Sverige haft parlamentarism sedan början av 1900-talet. Det var dock först genom 1974 års regeringsform som statskicket grundlagsfästes. Under framför allt efterkrigstiden började särskilt oppositionen rikta blickarna mot författningen och det politiska tvåkammersystemet vilket de ansåg gynnade Socialdemokraterna. I och med att kammersystemet var nära förknippat med valsystemet kom även detta att dras med in i debatten. Diskussionerna ledde till att den så kallade Grundlagsberedningen tillsattes år 1966.⁴² Utredningens första etapp syftade bland annat till att nå en uppgörelse om kammar- och valsystemen. Som utgångspunkt hade de borgerliga partierna inför valet år 1964 enats om att förorda en riksdag med en kammare. Sedan Socialdemokraterna kunde förvänta sig att mista majoriteten i första kammaren – efter ett dåligt valresultat i kommunvalet 1966 – gick även de över på enkammarlinjen.⁴³ En förutsättning för detta var dock att ett

⁴¹ Enkammarriksdag infördes 1 januari 1971.

⁴² Innan dess hade en annan parlamentarisk utredning – den så kallade Författningsutredningen – tillsatts år 1954. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande år 1963. Utredningen landade i enighet kring flera viktiga punkter såsom förslag till en helt ny regeringsform och en helt ny riksdagsordning. Utredningen var också överens om att inte föreslå en övergång till majoritetsval etc. Däremot var utredningen oense gällande kammersystemet och valsystemet, vilket var anledningen till att man år 1966 var tvungen att tillsätta en andra parlamentarisk utredning – den så kallade Grundlagsberedningen – för att försöka nå enighet för en total författningsreform. Se *Sverige grundlagar och riksdagsordningen – Med inledning och sakregister 2020*, Sveriges riksdag, s. 12 f.

⁴³ *Sverige grundlagar och riksdagsordningen – Med inledning och sakregister 2020*, Sveriges riksdag, s. 13.

riksproportionellt valsysteem infördes som skulle konstrueras så att det motverkar splittring av riksdagen i småpartier. Man ville även se större likformighet i rikets indelning i valkretsar.⁴⁴ Av direktiven till utredningen framgår angående valsystemet, att målet var att genom rimliga avvägningar såväl finna en lösning som nå en så bred acceptans som möjligt. Vidare anfördes att ett allmänt omfattat önskemål var att valsystemet skulle säkerställa en *regional representation* i riksdagen samt ge möjlighet för det utbredda önskemålet att skilda politiska meningsriktningar inom en valkrets skulle kunna bli företrädda i riksdagen. Samtidigt framhölls följande.⁴⁵

Men proportionalismen får icke drivas så långt, att andra värden i det politiska livet äventyras. Önskemålet om proportionalitet måste därför vägas mot andra hänsyn, framför allt det ofta framförda önskemålet om ett valsysteem med förmåga att verka så, att den folkrepresentation, som uppstår ur valakten, blir i stånd att behörigen fullgöra sin viktiga funktion i statslivet. Erfarenheterna från andra länder visar, att ett demokratiskt styrelseskick kan lamslås eller få sin effektivitet starkt reducerad, om folkrepresentationen är uppdelad på alltför många partier. Särskilt vid parlamentariskt styrelseskick, där folkrepresentationens sammansättning är bestämmande för regeringsbildningen, är förhandenvaron av stora, fast organiserade grupper inom folkrepresentationen en faktor av väsentlig vikt för det politiska systemets funktionsduglighet. Det har därför sin givna betydelse, att valsystemet motverkar skadlig partisplittring och får valen att ge någorlunda markerade utslag i folkrepresentationen, så att majoritetsbildning underlättas till gagn för styrelseskickets funktionsförmåga. De instrument som står till förfogande för att förse ett valsysteem på proportionell grund med incitament i sådan riktning, är huvudsakligen valkretsindelningen, mandatfördelningsmetoden och sådan spärr mot småpartier, som är fristående från mandatfördelningsmetoden, t.ex. krav på viss styrka för att parti ska få delta i val.

Utredningen instämde i det som anförts i direktiven om att det inte går att konstruera ett valsysteem som i alla delar är invändningsfritt och att ett nytt valsysteem ofrånkomligen måste grundas på prioriteringar och avvägningar mellan konkurrerande och motstridiga önskemål. Utredningen jämförde olika proportionella valmetoder och diskuterade kring vilken som var mest ändamålsenlig utifrån att mandaterna fördelas på slutna valkretsar och inte på landet som helhet. Även om utredningen fann det angeläget att det i riksdagen finns företrädare för olika delar av landet, ansågs det ingalunda självklart att de regionala skillnaderna borde få försteg framför andra väsentliga synpunkter, såsom att riksdagen representerar hela folket och att det politiska intresset främst kommit att knyta sig till styrkeförhållandena mellan de politiska partierna i landet i dess helhet. Mot bakgrund av det anförda ansåg Grundlagsberedningen att man vid utformningen av ett nytt valsysteem i första hand borde tillse att mandatfördelningen i riksdagen är riksproportionellt

⁴⁴ Sverige grundlagar och riksdagsordningen – Med inledning och sakregister 2020, Sveriges riksdag, s. 13. Se även SOU 1967:26 *Partiell författningsreform*, s. 97 f.

⁴⁵ SOU 1967:26 *Partiell författningsreform* s. 99.

rättvisande. Regionala valkretsar där mandaten besätts med kandidater som nominerats i valkretsarna av partiernas lokala organisationer ansågs därtill såväl stimulera lokal politisk aktivitet som bidra till demokratisk förankring hos folket. Grundlagsberedningen framhöll också vikten av att valsystemet ”konstrueras så att mandatfördelningen inte kan bli missvisande på grund av inverkan av slumpmässiga faktorer eller till följd av konstlade partiuppdelningar eller valteknisk samverkan som har som enda syfte att tillföra parti eller partier fler mandat än de riksproportionellt bör ha.”⁴⁶ Samtidigt som riksproportionalitet var utgångspunkten konstaterades att det i ett hänseende var nödvändigt att frångå denna princip – genom vissa spärrar – vad gällde små partier som skulle kunna äventyra det parlamentariska styrelseskicket. Som underlag för diskussionerna om den konkreta utformningen av valsystemet konstruerade grundlagsberedningen två modeller som de sedan jämförde: A-systemet och B-systemet. Systemen innehöll olika förslag till beräkningsmetod vid fördelning av mandaten, liksom olika förslag på partispärrar.⁴⁷ Inget av systemen vann oreserverad anslutning inom beredningen, men efter en samlad bedömning kunde beredningen enas om att förorda ett valsystem som i sin tekniska utformning motsvarade B-systemet. Av de 350 mandaten skulle 310 mandat vara fasta och återstående 40 utjämningsmandat. Vidare föreslogs att enbart partier som fått minst fyra procent av rösterna i hela landet skulle vara berättigade att delta i fördelningen. Ett parti som inte uppnått denna spärr, men som samlat minst tolv procent av rösterna i en valkrets skulle dock kunna vara med och konkurrera om de fasta mandaten i just den valkretsen.

Grundlagsberedningens ovan redovisade förslag mottogs väl av remissinstanserna. I den proposition som lades fram med anledning av beredningens förslag underströks den avvägning mellan rättvisa och funktionsduglighet, som måste göras vid utformningen av proportionella valsystem, vilket bland annat uttrycktes som att ”[d]emokratins arbetsduglighet är inte mindre viktig än rättvisan i valsystemet.”⁴⁸ Vidare diskuterades betydelsen av valkretsarnas storlek respektive valmetod i relation till spärreffekt där det konstaterades att om man använder en proportionell metod – exempelvis den jämkade uddatalsmetoden med spärrdivisorn 1,4 – i slutna valkretsar, får valkretsarnas storlek väldigt stor betydelse för spärreffekten.

Spärreffekten varierar kraftigt med antalet mandat i valkretsarna. I en valkrets med 8 mandat krävs det ungefär 8 % av rösterna för att ett parti skall kunna ta ett av mandaten medan det i en valkrets med 30 mandat räcker med ungefär 3,5 % av rösterna. Om valkretsarna inte görs någorlunda jämnstora, kommer verkningarna därför att bli godtyckliga och slumpartade. I vissa valkretsar blir det mycket lätt att erövra mandat, i andra jämförelsevis svårt. Resultatet blir att små partier lätt

⁴⁶ SOU 1967:26 *Partiell författningsreform* s. 148.

⁴⁷ Modellerna benämndes A-systemet och B-systemet. I A-systemet föreslogs exempelvis att man skulle ha en partispärr på 3 % av rösterna i hela landet för att få delta i mandatfördelningen. Ett parti som inte klarade denna spärr skulle dock få delta i den valkretsvisa fördelningen i en valkrets om partiet samlat minst 10 % av rösterna. B-systemet använde den jämkade uddatalsmetoden med en divisor på 1,4, vilket framhölls vara en inbyggd spärr mot småpartier. Vidare skulle såväl fasta som utjämningsmandat fördelas. Vidare skulle enbart partier som fått minst 4 % av rösterna i landet få delta i fördelningen av just utjämningsmandaten.

⁴⁸ Kungl. Maj:ts proposition nr 27 år 1968 s. 199.

blir underrepresenterade men något effektivt sätt att hindra mycket små partier från att vinna representation i riksdagen erbjuder inte systemet. En olägenhet är också att spärreffekten blir beroende av hur ett parti har sina väljare spridda på olika valkretsar. I grundlagberedningens förslag är den väsentliga spärren, 4 %-regeln, konstruerad som en riksspärr, dvs. den är satt i relation till antalet röster i hela landet. Jag kan i och för sig ge regeringsrättens ledamöter rätt när de i sitt remissyttrande påpekar att 4 %-regeln i vissa fall kan ge jämförelsevis kraftiga tröskeeffekter — tröskeeffekter är dock ofrånkomliga om man överhuvudtaget vill ha några spärrar — men jag kan inte hålla med dem om att spärren verkar för slumpartat. I jämförelse med spärrarna mot småpartier i ett valsysteem med slutna valkretsar har 4 %-regeln fasthet och konsekvens. Det måste enligt min mening dessutom vara den i princip riktiga ordningen i ett riksproportionellt valsysteem att även spärrarna mot småpartier är riksproportionella. Endast därigenom kan man nå det åsyftade resultatet, att alla partier som vinner tillträde till riksdagen blir inbördes rättvist representerade.⁴⁹

Sammanfattningsvis kom Grundlagsberedningen förslag om hur valet till Riksdagen skulle gå till att bifallas av regeringen och sedermera Riksdagen. Bestämmelserna trädde i kraft 1 januari 1971 och kom att tillämpas för första gången vid riksdagsvalet 1973. I stort gäller samma ordning idag.⁵⁰ Fortfarande får endast partier som fått minst fyra procent av rösterna i hela riket delta i fördelningen av mandat till riksdagen. Dock får ett parti som fått färre röster delta i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i en valkrets där partiet fått minst tolv procent av rösterna.⁵¹ Även om valsysteem i stort är oförändrat sedan 50 år tillbaka har vissa justeringar gjorts i regelverket. I sammanhanget är det relevant att särskilt uppmärksamma de ändringar i mandatfördelningssystemet som trädde i kraft 2015, vilket redovisas närmast nedan.

5.3 Ändringar i mandatfördelningssystemet 2015

I oktober 2011 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté – den så kallade *Vallagskommittén* – i syfte att göra en översyn av delar av valsysteem.⁵² En av kommitténs uppgifter var att överväga om reglerna om fördelning av mandat vid val till riksdagen borde ändras. En av anledningarna till översynen var erfarenheter från 2010 års val, då det vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten uppstod avsevärda avvikelser från en riksproportionell representation då Socialdemokraterna blev överrepresenterade med tre mandat och Moderaterna med ett. Vid fördelningen av utjämningsmandat fick samtidigt Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet samtliga ett mandat för lite i förhållande till vad som skulle motsvarat en proportionell fördelning utifrån valresultatet i hela landet.⁵³ I

⁴⁹ Kungl. Maj:ts proposition nr 27 år 1968 s. 199.

⁵⁰ Det valsysteem som infördes genom den partiella författningsreformen övertogs i allt väsentligt oförändrat vid den totala författningsreformen i samband med att 1974 års regeringsform antogs. Se t.ex. prop. 2013/14:48 *Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val*, s. 23.

⁵¹ 3 kap. 7 § regeringsformen (1974:152).

⁵² Dir. 2011:97 *Översyn av valsysteem*.

⁵³ Prop. 2013/14:48 *Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val* s. 24.

sammanhanget kan nämnas att efter valet 2010 fanns det för första gången åtta partier representerade i riksdagen, vilket kan jämföras med de fem partier som fanns representerade i riksdagen när enkammarriksdagen inrättades 1971. Under perioden 1991 fram till 2010 hade sju partier varit representerade i riksdagen, varav mandatfördelningssystemet endast vid ett tillfälle lett till att resultatet inte blev proportionellt i förhållande till partiernas röstsiffror.⁵⁴ I direktiven framhålls att det sedan länge varit känt att risken för avvikelser från en proportionell fördelning ökar ju fler partier som ska dela på mandaten.⁵⁵

Vallagskommittén överlämnade i januari 2013 ett delbetänkande där ovanstående frågor behandlades.⁵⁶ Kommitténs förslag var att komplettera nuvarande valsystem med bestämmelser om återföring av mandat för att uppnå bättre riksproportionalitet. Därutöver föreslogs att första divisorn skulle ändras från 1,4 till 1,2 för att på så sätt begränsa behovet av att återföra mandat. Nämnade förslag kom efter remissbehandling att läggas fram av regeringen i en proposition i november 2013, vilken sedermera röstades igenom av riksdagen. Sedan den 1 januari 2015 gäller således att om ett parti har fått fler fasta valkretsmandat än som svarar mot en riksproportionell fördelning av samtliga mandat ska överskjutande mandat återföras och fördelas som fasta valkretsmandat mellan övriga partier i valkretsen. Vid fördelningen av mandaten mellan partierna i riksdagsval ska vidare den jämkade uddatalsmetoden tillämpas med 1,2 som första delningstal.⁵⁷

I Vallagskommitténs uppdrag ingick även att titta på frågan om småpartispärr i kommunvalen, vilket ledde till den ordning som gäller idag med en spärr på två procent för kommuner som utgör en enda valkrets och en spärr på tre procent för kommuner indelade i flera valkretsar.⁵⁸ Tidigare hade det varken funnits någon spärr eller några utjämningsmandat. I förarbetena framhåller regeringen att kommunernas styrelseform skiljer sig från riksdagens, där kommunernas bygger på samstyre medan riksdagens bygger på parlamentarismens principer. Nämnade olikheter medför att det inte utan vidare är möjligt att överföra de principer i valsystemet som gäller för riksdagsvalen på den kommunala nivån. Vidare anfördes att det demokratiska intresset av en bred representation av medborgaropinionen å ena sidan talar mot en småpartispärr i kommunvalen, medan det å andra sidan finns ett intresse i kommunerna av att undvika en alltför långt driven fragmentering av fullmäktige, då en sådan uppdelning skulle kunna leda till svårigheter att skapa och upprätthålla handlingskraftiga styrelser i kommunerna. Sammanfattningsvis konstaterade regeringen att det fanns behov av en småpartispärr inte bara på riksnivå och regional nivå, utan även på kommunal nivå.⁵⁹ Angående nivån på spärren hade Vallagskommittén föreslagit att spärren så nära som möjligt skulle motsvara ett genomsnitt av den faktiska spärr som enligt dåvarande ordning uppkom i olika kommuner.⁶⁰ Regeringen instämde i kommitténs förslag vilket givit den ordning

⁵⁴ Dir. 2011:97 s. 4.

⁵⁵ Dir. 2011:97 s. 4.

⁵⁶ Se SOU 2012:94 *Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater*.

⁵⁷ Se prop. 2013/14:48 *Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val* s. 26 ff. samt 3 kap. 8 § regeringsformen och 14 kap. 4 a–5 §§ vallagen. Samtidigt gjordes även ändringar i vallagen för att säkerställa att även mandaten till landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige fördelas proportionellt, se bland annat 14 kap. 8 §.

⁵⁸ 14 kap. 6 § vallagen.

⁵⁹ Prop. 2013/14:48 *Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val* s. 42 f.

⁶⁰ Med detta avsågs den ”spärr” som uppkommer i praktiken då det finns ett begränsat antal mandat som ska fördelas mellan olika grupper.

som gäller idag med en spärr på tre procent i valkretsindelade kommuner och två procent i övriga kommuner.

6 Kyrkovalsresultat åren 2001–2021

Sedan relationsändringen har det varit sex kyrkoval. Nedan följer en tabell för respektive kyrkoval som visar hur resultaten för val till kyrkomötet har fallit ut för de nomineringsgrupper som ställt upp i respektive val. I tabellen redovisas per nomineringsgrupp antal röster, andel röster i procent samt antal mandat i kyrkomötet. För att få en bild av hur en procentspärr skulle kunna förändra resultatet i kyrkomötesvalet finns det vid varje tabell även en eller flera staplar som visar utfallet vid en spärr på två, tre och fyra procent. Om utfallet skulle bli detsamma vid exempelvis en spärr på tre eller fyra procent redovisas detta samlat i en tabell.

Av tabellerna framgår även hur mandatfördelningen – utifrån det verkliga utfallet – skulle ändrats om det funnits ett krav så som nu föreslås, att det ska krävas minst ett fast mandat i någon valkrets för att kunna erhålla utjämningsmandat. Det är dock endast vid valen 2001, 2005 och 2021 som det funnits en eller flera nomineringsgrupper som enbart fått utjämningsmandat, vilket medför att redovisningen ser något olika ut för de olika valen. Vidare framgår det av tabellerna hur många väljare som skulle bli orepresenterade i kyrkomötet vid olika procentspärrar, respektive vid en förändring av fördelningen av utjämningsmandaten på det sätt som nämnts ovan.

I sammanhanget är det viktigt att påminnas om att framför allt en procentspärr, men troligen även en förändrad fördelning av utjämningsmandaten, skulle påverka vilka nomineringsgrupper som ställer upp i kyrkomötet. Det utfall som visas i tabellerna får således tolkas med viss försiktighet. Som nämnts ovan i avsnitt 5.3 gjordes det år 2015 vissa förändringar i det allmänna valsystemet, bland annat vad gäller beräkningen av mandaten där första divisorn ändrades från 1,4 till 1,2. När det gäller resultaten vid de tidigare kyrkovalen kan konstateras att det inte skulle spelat någon roll för proportionaliteten för kyrkan som helhet om första divisorn varit 1,4 eller 1,2 vid val till kyrkomötet. Med en ren uddatalsmetod utan jämkning hade dock ett mandat vardera tillfallit SPI 2013 och Gröna Kristna vid kyrkovalet 2021. Det har i övrigt inte gjorts någon beräkning av hur det som gäller vid riksdagsval eventuellt skulle ha ändrat utfallet av kyrkomötesvalen i och med att det inte ligger i förevarande uppdrag att överväga förändringar i valsystemet utöver de punkter som kyrkomötet beslutat om, så som redogjorts för inledningsvis i avsnitt 2.1.

Kyrkomötesvalet 2001

Nominerings- grupp	Antal Röster	Procent röster	Mandat	Spärr på 3 eller 4 procent		Fått fast mandat i minst ett stift	
				Mandat	Skillnad	Mandat	Skillnad
S	246 172	29,40%	74	77	3	75	1
Camelot	493	0,06%	0	0		0	
C	144 600	17,27%	43	46	3	44	1
Fp	48 471	5,79%	15	15		15	
Gabriel	2 552	0,30%	1	0	-1	0	-1
Kd	79 163	9,45%	24	25	1	24	
KysV	1 765	0,21%	1	0	-1	1	
M	158 326	18,91%	48	50	2	48	
Posk	120 308	14,37%	36	38	2	37	1
Kys	917	0,11%	0	0		0	
SFKV	471	0,06%	0	0		0	
SD	6 922	0,83%	2	0	-2	0	-2
UIK	1 300	0,16%	0	0		0	
V	14 709	1,76%	4	0	-4	4	
ÖKA	11 129	1,33%	3	0	-3	3	
<i>Totalt</i>	837 298	100%	251	251		251	
				Väljare	Procent	Väljare	Procent
		Orepresenterade		40 258	4,81%	12 655	1,51 %
		Flyttade mandat			11		3
		Förändring antal grupper			-5		-2

*En spärr på 2 procent ger samma mandatfördelning som en spärr på 3 eller 4 procent eftersom alla grupper som mister mandat vid dessa spärrar har under 2 procent.

- ◆ Antal grupper som ställde upp i kyrkomötet: 15
- ◆ Antal grupper som tog mandat: 11
- ◆ Grupper med bara utjämningsmandat: 2
- ◆ Effekt vid spärr på 3 eller 4 procent:
 - Andel orepresenterade väljare: 5 % (40 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 4
- ◆ Det är två grupper som enbart fick utjämningsmandat och om det skulle krävts minst ett fast mandat för att komma med i kyrkomötet skulle resultatet blivit som redovisas, med följden att cirka 1,5 % (13 000 väljare) blivit orepresenterade.

Kyrkomötesvalet 2005

Nomineringsgrupp	Antal Röster	Procent Röster	Mandat	Spärr på 3 eller 4 procent		Spärr på 2 procent		Fått fast mandat i minst ett stift	
				Mandat	Skillnad	Mandat	Skillnad	Mandat	Skillnad
S	190 955	27,93%	71	79	8	74	3	74	
C	111 686	16,33%	41	46	5	44	3	42	1
Eslf	396	0,06%	0	0		0		0	
Fisk	40 687	5,95%	15	17	2	16	1	15	
FK	19 701	2,88%	7	0	-7	8	1	7	
G	3 376	0,49%	1	0	-1	0	-1	0	-1
Kd	45 578	6,67%	17	19	2	18	1	17	
KysV	1 487	0,22%	1	0	-1	0	-1	1	
Mp	11 340	1,66%	4	0	-4	0	-4	4	
M	121 914	17,83%	45	51	6	47	2	45	
Posk	93 277	13,64%	34	39	5	36	2	35	1
SPI	3 782	0,55%	1	0	-1	0	-1	0	-1
SD	11 877	1,74%	4	0	-4	0	-4	4	
Visk	7 759	1,13%	3	0	-3	0	-3	3	
ÖKA	19 924	2,91%	7	0	-7	8	1	7	
Totalt	683 739	100%	251						
				Väljare	Procent	Väljare	Procent		
			Orepresenterade	79 642	11,65%	40 017	5,85 %	9 041	1,32 %
			Flyttade mandat		28		14		2
			Förändring antal grupper		-8		-6		-2

- ◆ Antal grupper som ställde upp i kyrkomötet: 15
- ◆ Antal grupper som tog mandat: 14
- ◆ Grupper med bara utjämningsmandat: 2
- ◆ Effekt vid spärr på 3 eller 4 procent:
 - Andel orepresenterade väljare: 12 % (ca 80 000 väljare)
 - Andel orepresenterade väljare: 12 % (ca 80 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 8
- ◆ Effekt vid spärr på 2 procent:
 - Andel orepresenterade väljare: ca 6 % (40 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 6
- ◆ Om enbart utjämningsmandaten förändrats skulle drygt 1 % (9 000 väljare) blivit orepresenterade i kyrkomötet.

Kyrkomötesvalet 2009

Nominerings- grupp	Antal Röster	Procent Röster	Mandat	Spärr på 4 procent		Spärr på 3 procent		Spärr på 2 procent	
				Mandat	Skillnad	Mandat	Skillnad	Mandat	Skillnad
S	186 234	28,32%	71	80	9	75	4	73	2
C	90 620	13,78%	34	39	5	36	2	35	1
Fisk	34 580	5,26%	13	15	2	14	1	13	
FK	33 425	5,08%	13	14	1	13		13	
Kr	45 991	6,99%	18	20	2	18		18	
KysV	1 090	0,17%	1	0	-1	0	-1	0	-1
Mp	20 764	3,16%	8	0	-8	8		8	
M	106 383	16,18%	41	46	5	43	2	42	1
Posk	86 567	13,16%	33	37	4	35	2	34	1
SFKV	499	0,08%	0	0				0	
SPI	2 872	0,44%	1	0	-1	0	-1	0	-1
SD	18 815	2,86%	7	0	-7	0	-7	7	
Visk	8 218	1,25%	3	0	-3	0	-3	0	-3
ÖKA	21 568	3,28%	8	0	-8	9	1	8	
<i>Totalt</i>	657 626	100%		251		251		251	
				Väljare	Procent	Väljare	Procent	Väljare	Procent
		Orepresenterade		73 826	11,23 %	31 494	4,79 %	12 679	1,93 %
		Flyttade mandat		28		11		5	
		Förändring antal grupper		-6		-4		-3	

*Alla grupper med mandat enligt verkligt utfall hade minst ett fast mandat i något stift.

- ◆ Antal grupper som ställde upp i kyrkomötet: 14
- ◆ Antal grupper som tog mandat: 13
- ◆ Grupper med bara utjämningsmandat: 0
- ◆ Effekt vid spärr på 4 procent
 - Andel orepresenterade väljare: 11 % (ca 74 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 6
- ◆ Effekt vid spärr på 3 procent
 - Andel orepresenterade väljare: ca 5 % (31 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 4
- ◆ Effekt vid spärr på 2 procent
 - Andel orepresenterade väljare: ca 2 % (13 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 3
- ◆ Om enbart utjämningsmandaten förändrats skulle drygt 1 % (9 000 väljare) blivit orepresenterade i kyrkomötet.

Kyrkomötesvalet 2013

Nominerings- grupp	Antal Röster	Procent Röster	Mandat	Spärr på 4 procent		Spärr på 3 procent		Spärr på 2 procent	
				Mandat	Skillnad	Mandat	Skillnad	Mandat	Skillnad
S	199 588	29,37%	73	78	5	76	3	73	
BorgA	83 586	12,57%	31	33	2	32	1	31	
C	80 841	11,90%	30	32	2	31	1	30	
Fisk	22 350	3,29%	8	0	-8	8		8	
FK	32 313	4,76%	12	13	1	12		12	
Kr	32 319	4,78%	12	13	1	12		12	
KysV	1 239	0,18%	1	0	-1	0	-1		-1
MP	31 880	4,69%	12	12		12		12	
Posk	103 665	15,26%	38	40	2	39	1	38	
SFKV	331	0,05%	0	0		0		0	
SPI	1 505	0,22%	0	0		0		0	
SD	40 571	5,97%	15	16	1	15		15	
Visk	16 057	2,36%	6	0	-6	0	-6	6	
ÖKA	31 479	4,63%	11	12	1	12	1	12	1
<i>Totalt</i>	679 524	100%	249	249		249		249	
				Väljare	Procent	Väljare	Procent	Väljare	Procent
			Orepresenterade	41 482	6,10 %	19 132	2,82%	3 075	0,45 %
			Flyttade mandat		15		7		1
			Förändring antal grupper		-3		-2		-1

*Alla grupper med mandat enligt verkligt utfall hade minst ett fast mandat i något stift.

- ◆ Antal grupper som ställde upp i kyrkomötet: 14
- ◆ Antal grupper som tog mandat: 12
- ◆ Grupper med bara utjämningsmandat: 0
- ◆ Effekt vid spärr på 4 procent
 - Andel orepresenterade väljare: 6 % (ca 41 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 3
- ◆ Effekt vid spärr på 3 procent
 - Andel orepresenterade väljare: ca 3 % (19 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 2
- ◆ Effekt vid spärr på 2 procent
 - Andel orepresenterade väljare: ca 0,5 % (3 100 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 1

Kyrkomötesvalet 2017

Nomineringsgrupp	Antal Röster	Procent Röster	Mandat	Spärr på 4 procent		Spärr på 3 procent	
				Mandat	Skillnad	Mandat	Skillnad
S	293 795	30,34%	76	90	14	83	7
BorgA	85 216	8,80%	22	26	4	24	2
C	132 594	13,69%	34	41	7	37	3
Fisk	28 519	2,94%	7	0	-7	0	-7
FK	38 440	3,97%	10	0	-10	11	1
GK	1 598	0,17%	0	0			
Kr	28 730	2,97%	7	0	-7	0	-7
KysV	1 202	0,12%	0	0			
MPSK	23 088	2,38%	6	0	-6	0	-6
Posk	165 171	17,06%	43	51	8	47	4
SD	89 819	9,27%	24	28	4	25	1
TP	377	0,04%	0	0			
Vägen	762	0,08%	0	0			
Visk	36 365	3,75%	9	0	-9	10	1
ÖKA	42 777	4,42%	11	13	2	12	1
<i>Totalt</i>	968 453	100%	249	249		249	
				Väljare	Procent	Väljare	Procent
		Orepresenterade		159 081	16,43 %	84 278	8,70%
		Flyttade mandat			39		20
		Förändring antal grupper			-5		-3

*Alla grupper med mandat enligt verkligt utfall hade minst ett fast mandat i något stift.

*En spärr på 2 procent ger samma mandatfördelning som det verkliga utfallet.

- ◆ Antal grupper som ställde upp i kyrkomötet: 15
- ◆ Antal grupper som tog mandat: 12
- ◆ Grupper med bara utjämningsmandat: 0
- ◆ Effekt vid spärr på 4 procent
 - Andel orepresenterade väljare: 16 % (ca 159 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 5
- ◆ Effekt vid spärr på 3 procent
 - Andel orepresenterade väljare: ca 9 % (84 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 3

Kyrkomötesvalet 2021

Nomineringsgrupp	Antal Röster	Procent Röster	Mandat	Spärr på 4 procent		Spärr på 3 procent		Spärr på 2 procent		Fått mandat i minst ett stift	
				Mandat	Skillnad	Mandat	Skillnad	Mandat	Skillnad	Mandat	Skillnad
AFS	11 112	1,26%	3	0	-3	0	-3	0	-3	0	-3
S	243 246	27,50%	70	79	9	73	3	70		70	
BorgA	71 046	8,03%	20	23	3	21	1	21	1	20	
C	96 797	10,94%	30	31	1	30		30		30	
Fisk	14 211	1,61%	4	0	-4	0	-4	0	-4	4	
FK	30 666	3,47%	8	0	-8	9	1	9	1	9	1
GK	2 011	0,23%	0	0		0		0		0	
HoJ	5 304	0,60%	1	0	-1	0	-1		-1	0	-1
Kr	24 170	2,73%	7	0	-7	0	-7	7		7	
KysV	1 067	0,12%	0	0		0				0	
MPSKDG	28 806	3,26%	8	0	-8	9	1	8		8	
Posk	170 946	19,33%	47	56	9	51	4	50	3	48	1
SD	68 941	7,79%	19	22	3	21	2	20	1	20	1
Visk	67 519	7,63%	19	22	3	20	1	20	1	19	
ÖKA	48 692	5,50%	13	16	3	15	2	14	1	14	1
Totalt	884 574	100%	249	249		249		249		249	
				Väljare	Procent	Väljare	Procent	Väljare	Procent	Väljare	Procent
		Orepresenterade		117 387	13,27 %	57 915	6,55 %	33 745	3,81 %	19 534	2,21 %
		Flyttade mandat		31		15		8		4	
		Förändring antal grupper		-6		-4		-3		-2	

- ◆ Antal grupper som ställde upp i kyrkomötet: 15
- ◆ Antal grupper som tog mandat: 13
- ◆ Grupper med bara utjämningsmandat: 2
- ◆ Effekt vid spärr på 4 procent:
 - Andel orepresenterade väljare: ca 13 % (ca 117 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 6
- ◆ Effekt vid spärr på 3 procent
 - Andel orepresenterade väljare: ca 6,5 % (60 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 4
- ◆ Effekt vid spärr på 2 procent
 - Andel orepresenterade väljare: ca 4 % (34 000 väljare)
 - Minskning i antal grupper: 3
- ◆ Det är två grupper som enbart fick utjämningsmandat och om det skulle krävts minst ett fast mandat för att komma med i kyrkomötet skulle resultatet blivit som redovisas, med följden att drygt 2 % (20 000 väljare) blivit orepresenterade.

7 Valkretsindelningens betydelse för mandatfördelningen

Som framgår av bakgrunden har valkretsindelningen avgörande betydelse för mandatfördelningen i och med att antalet fasta mandat grundar sig på antalet röstberättigade i respektive valkrets. Nämnade fördelning återspeglar sig också i hur stor andel röster som krävts för att erhålla ett fast mandat i respektive valkrets. Vid en jämförelse mellan Stockholms stift – som vid alla val haft högst antal fasta mandat – med Visby stift – som endast har två garantimandat – har det vid samtliga val skilt relativt mycket i såväl procentandelar som antal röster för att erhålla ett fast mandat, vilket framgår av tabellen nedan.

	2001	2005	2009	2013	2017	2021
Stockholms stift						
Lägst procentandel för ett fast mandat	4,1 %	2,1 %	2,3 %	2,0 %	2,0 %	2,1 %
Lägst antal röster för ett fast mandat	5 986	2 192	2 435	2 351	3 845	3 920
Visby stift						
Lägst procentandel för ett fast mandat	36,5 %	25,6 %	23,54 %	26,0 %	24,6 %	25,3 %
Lägst antal röster för ett fast mandat	1 765	1 487	1 090	1 071	1 430	1 513

Det bör uppmärksammas att tabellen inte visar vad som *krävts* för att få ett fast mandat vid de olika valen, utan endast vad de grupper som fått ett fast mandat haft för andel och antal röster. Det är således möjligt att den grupp som vid valet 2001 hade 36,5 procent av rösterna hade erhållit ett mandat även om gruppen fått 32 procent av rösterna. Oaktat detta kan konstateras att det i procentandelar krävs en betydligt mindre procentandel för att erhålla ett fast mandat i de större valkretsarna jämfört med i mindre valkretsar med färre fasta mandat. Däremot återspeglar sig inte samma skillnad vid jämförelse mellan antalet röster. Till viss del är det även omvända förhållanden – det vill säga att det krävs fler antal röster för att få mandat i de större valkretsarna jämfört med i de mindre. Skillnaden är dock inte lika stor som när man jämför procentandelar.

Ovanstående tabell och konstateranden har framför allt betydelse för frågan om utjämningsmandat och hur en ändrad ordning av fördelningen av utjämningsmandat kan och bör konstrueras utifrån motiven för en ändring, men också för frågan om en stiftsspärr. Demokratiutredningen föreslog en stiftsspärr på 12 procent – samma nivå som gäller vid val till riksdagen. Vid en jämförelse mellan valkretsarna kan konstateras att vid kyrkovalet 2021 gav 13,20 procent av rösterna i Stockholms stift nomineringsgruppen Borgerligt alternativ sju mandat i kyrkomötet, medan Vänstern i Svenska kyrkan med 11,64 procent av rösterna erhöll fem mandat. I Linköpings stift däremot gav 11,60 procent av rösterna två mandat för Centerpartiet, medan i Göteborgs stift fick Öppen kyrka fyra mandat efter att ha fått 12,56 procent av rösterna i stiftet.

I sammanhanget kan det även vara intressant att studera siffrorna i nedanstående tabell som visar på högst andel röster respektive högst antal röster utan att erhålla något fast mandat. Jämförelsen är gjord mellan alla valkretsar, undantaget Visby stift på grund av att det har två ”garantimandat”.

	2001	2005	2009	2013	2017	2021
Högst andel röster utan något fast mandat i något stift (ej Visby)	6,4 %	5,5 %	5,8 %	4,6 %	4,0 %	5,4 %
Högst antal röster utan något fast mandat i något stift (ej Visby)	2 647	2 132	2 212	2 016	2 823	2 683

När det gäller Visby stift har det vid de senaste fyra kyrkovalet varit fyra nomineringsgrupper som haft över 17 procent i röstetal. I och med att stiftet enbart har två mandat att fördela har enbart två av grupperna kunnat få mandat vid respektive val. En av dessa grupper – Kyrklig samverkan i Visby stift – har vid kyrkovalet 2001–2013 även erhållit mandat i kyrkomötet. Vid dessa val har gruppen fått mellan 0,17–0,22 procent av det totala antalet röster. I den egna valkretsen – Visby stift – har dock gruppens röstetal legat mellan 23,54–36,51 procent vid samma val.

8 Överväganden och förslag

8.1 Införande av en procentspärr

Förslag/alternativ 1: Endast nomineringsgrupper som fått minst *två procent* av de giltiga rösterna i landet som helhet har rätt att delta i fördelningen av mandaten till kyrkomötet.

Ändrad paragraf: 38 kap. 17 och 72 §§.

Förslag/alternativ 2: Endast nomineringsgrupper som fått minst *tre procent* av de giltiga rösterna i landet som helhet har rätt att delta i fördelningen av mandaten till kyrkomötet.

Ändrad paragraf: 38 kap. 17 och 72 §§.

Inledning

Som framhållits i bakgrunden var valfrågan en av de mest diskuterade i samband med relationsändringen. Den övergripande utgångspunkten var att kyrkan fortsatt skulle vara en demokratisk organisation och att ordningen med proportionella val skulle garanteras, men hur systemet närmare skulle utformas var upp till Svenska kyrkan själv att bestämma. I förarbetena poängterar bland annat Centralstyrelsen – angående ett system med både fasta mandat och utjämningsmandat – att det är positivt att systemet ger möjlighet till en i förhållande till valresultatet rättvis representation också för mindre grupperingar. Småpartispärr ansågs inte ha någon aktualitet i de kyrkliga valen.

När det gäller motiven för det allmänna valsystemet kan konstateras att stor vikt läggs vid det politiska systemets *funktionsduglighet*. En förutsättning för att få fram en funktionsduglig regering bygger bland annat på att en majoritet av riksdagspartierna kan enas om att rösta fram en regering. Som framhålls i lagförarbetena ökar risken för splittring och svårigheter att styra landet ju fler småpartier det finns, vilket är en av de främsta anledningarna till att det finns en småpartispärr i riksdagsvalet, men även i övriga allmänna val. I och med att Svenska kyrkans högsta beslutande organ styrs på ett annat sätt än vad som gäller vid parlamentarism, går det inte rakt av att jämföra och dra paralleller med det allmänna valsystemet och de motiv som ligger till grund för det offentliga regelverket. En parallell som dock låter sig göras är att det offentlighetsliga systemet grundas på prioriteringar och avvägningar mellan konkurrerande och motstridiga intressen, så som avvägningen mellan strävan efter riksproportionalitet och valsystemets funktionsduglighet.

I motivskrivningarna i motion 2022:81 hänvisas till 2006 års demokratiutredning och det förslag om procentspärr som då lades fram och där utskottsarbetet specifikt lyftes fram som skäl för att införa en procentspärr. I likhet med Demokratiutredningen lyfter både motionärerna som skrivit motion 2022:81 och organisationsutskottet som behandlade motionen vid kyrkomötet 2022 fram utskottsarbetet som skäl för att införa en procentspärr för val till kyrkomötet. Nämnda motivskrivningar går dock att tolka olika ”strikt”. I motionen framhålls att

kyrkomötet har 13 nomineringsgrupper varav flera med otillräckligt mandat för att ta plats i utskotten, medan organisationsutskottet lyfter fram att det vore en fördel om samtliga nomineringsgrupper kan finnas företrädna i alla utskott. En väsentlig del i frågan om procentspärr – och på vilken nivå den ska ligga – blir således utskottsplaceringen och den ”process” som omgärdar tillsättningen av dessa platser liksom frågan om hur man ska se på begreppet ”ta mandat av egen kraft”.

Som framhållits ovan i avsnitt 3.2 sker tillsättningen av utskottsplatserna i praktiken genom att grupperna redan innan kyrkomötets första session kommer överens. Under de sex kyrkoval som varit sedan relationsändringen har proportionellt valsätt aldrig tillämpats i plenum. Det är också tydligt att det finns ett intresse från de större nomineringsgrupperna att bjuda in mindre nomineringsgrupper till en valteknisk samverkan. Den här typen av samverkan har medfört att i regel har samtliga nomineringsgrupper – oavsett antal mandat – tagit plats i utskottsarbetet sedan relationsändringen. Sedan kyrkovalet 2001 är det endast två nomineringsgrupper med mandat i kyrkomötet som inte fått någon utskottsplacering.

När det gäller det arbete som görs i utskotten med de olika förslag som lämnas via motioner och skrivelser framhöll Demokratiutredningen att detta är omfattande samt att kyrkomötet ofta följer de förslag som läggs fram från utskottens sida. Vidare framhölls att detta i sin tur ofta är en följd av att utskottsarbetet sker i relation till de diskussioner som äger rum i de olika nomineringsgrupperna, det vill säga att samspelet mellan utskottsarbetet och överläggningarna inom nomineringsgrupperna är en förutsättning för att i utskotten nå fram till ställningstaganden som är förankrade hos kyrkomötets majoritet. Det kan å ena sidan hävdas att nämnda förhållanden ökar effektiviteten vid kyrkomötets andra session då beslut ska fattas. Å andra sidan kan hävdas att det är en del av den demokratiska processen att ha diskussioner i plenum, då det som kan skrivas fram i ett betänkande till viss del är begränsat i förhållande till vad som kan sägas muntligt. Diskussionerna i plenum ger även möjlighet för väljarna att få en bättre bild av de olika nomineringsgruppernas ställningstaganden i olika frågor.

Antalet nomineringsgrupper som ställt upp i val till kyrkomötet har sedan relationsändringen varierat mellan 13–15 grupper. Detta kan jämföras med att det var närmare 80 småpartier som fick under en procent av rösterna i det senaste riksdagsvalet. Skillnaden i antalet nomineringsgrupper/partier som ställer upp i de olika valen förklaras till viss del av att det i kyrkovalet dels krävs en registrerad gruppbezeichnung för att få ställa upp i valet, dels att den nomineringsgrupp som önskar registrera en ny gruppbezeichnung enligt 38 kap. 21 § första stycket måste kunna visa upp att den har stöd av minst 300 personer som är röstberättigade. Något motsvarande krav finns inte vad gäller val till riksdagen, där vem som helst kan starta ett parti och anmäla detta till exempelvis riksdagsvalet.⁶¹ Att det finns procentspärrar till samtliga allmänna val medför dock att antalet partier som får mandat i de beslutande organen ändå begränsas, vilket i sin tur är en förutsättning för funktionsdugliga och effektiva styrorgan.

⁶¹ För att registrera en partibeteckning – vilket i sin tur är ett krav för att ett parti ska kunna anmäla kandidater till ett kommande val – krävs dock bland annat att partiet genom namnunderskrifter kan visa att det har stöd av ett visst antal personer. För att registrera partibeteckning för val till riksdagen krävs i nuläget 1 500 namnunderskrifter. Se 2 kap. vallagen, respektive Valmyndighetens hemsida www.val.se.

Kyrkomötet har beslutat att det ska införas en procentspärr av skäl som nämnts ovan. Vad som utifrån ovan nämnda motiv utgör en ändamålsenlig nivå på en sådan spärr är dock inte självklar. När Demokratiutredningen år 2006 föreslog att det skulle införas en procentspärr för val till kyrkomötet föreslogs att denna skulle ligga på fyra procent. Även om de mindre nomineringsgrupperna på sikt sannolikt skulle omgruppera sig om det införs en procentspärr kan antas att ett införande av en procentspärr på fyra procent skulle leda till att antalet grupper som tog mandat i kyrkomötet skulle minska drastiskt. Sett till resultaten vid de senaste kyrkovalet skulle cirka hälften av grupperna inte ha erhållit något mandat om det funnits en spärr på fyra procent. Som nämnts ovan går det inte rakt av att titta på förutvarande resultat och utifrån det förutspå vad som skulle bli konsekvenserna om en procentspärr väl införs. Samtidigt indikerar uträkningarna i de tabeller som finns ovan i avsnitt 6 något som inte helt kan bortses från.

Utifrån motionärernas och organisationsutskottets resonemang är det inte antalet nomineringsgrupper i sig som är problemet med nuvarande ordning, utan att flera nomineringsgrupper inte har tillräckligt med mandat för att ta plats i alla utskott. Det finns således ingen önskan som sådan att minska antalet nomineringsgrupper i kyrkomötet, då styrelseformen i kyrkomötet bygger på samstyre – till skillnad från parlamentarismens principer. Behovet av att undvika en fragmentering av den beslutande församlingen är således inte lika påtaglig i kyrkomötet som i exempelvis riksdagen så som nämnts ovan. Samtidigt finns det även vid samstyre ett intresse av att undvika en alltför långt driven fragmentering för att kunna upprätthålla handlingskraften hos det beslutande organet. Som framhållits i avsnitt 5.3 var nämnda skäl den främsta anledningen till att det år 2015 infördes en procentspärr även för val till kommunfullmäktige – som i likhet med kyrkomötet grundar sig på samstyre. Vikten av att upprätthålla handlingskraften hos Svenska kyrkans högsta beslutande organ gör sig också gällande. En skillnad mellan kyrkomötet och såväl kommunerna, regionerna som riksdag, är dock att kyrkomötet enbart träffas vid ett enstaka tillfälle per år – om än i två sessioner. Möjligen kan detta anföras som argument för att kyrkostyrelsen – som inte har löpande kontakt med det beslutande organet – torde vara mindre beroende av detta för sin funktionsduglighet. Samtidigt kan inte bortses från att en fragmentisering i kyrkomötet riskerar att påverka även kyrkostyrelsens sammansättning och i förlängningen dess funktionsduglighet.

Antalet nomineringsgrupper som ställt upp i val till kyrkomötet har sedan relationsändringen legat relativt konstant mellan 13–15 stycken, medan antalet grupper som tagit mandat varierat mellan 11–14 stycken. Generellt har det varit 1–2 nomineringsgrupper som inte fått något mandat. För det fall någon av de större nomineringsgrupperna inte längre skulle delta i kyrkomötet kan inte bortses från att detta skulle kunna leda till nya – fler – nomineringsgrupper. Detta skulle i sin tur kunna medföra att fler grupper tog mandat i kyrkomötet. Fler mindre grupper i kyrkomötet skulle kunna påverka kyrkomötets effektivitet och funktionsduglighet på ett sätt som också skulle kunna få konkreta verkningar även för kyrkostyrelsen och dess arbete.

Utifrån att det vid val till kyrkomötet hittills inte har funnits någon procentspärr samt att det även föreslås en förändrad fördelning av utjämningsmandaten, bör viss försiktighet iaktas vad gäller att införa en för hög spärr sett till de konsekvenser som skulle kunna uppstå, särskilt för nuvarande mindre nomineringsgrupper. Även utifrån det främsta motivet för en procentspärr – utskottsplaceringen – kan det därmed inte anses ändamålsenligt att föreslå en spärr på fyra procent så som Demokratiutredningen gjorde, utan spärren bör vara lägre. Då en procentspärr infördes för val till kommunfullmäktige försökte man att lägga denna så nära den

naturliga spärren som möjligt, vilket resulterat i att spärren ligger på tre procent i valkretsindelade kommuner och två procent i övriga kommuner. En ”naturlig” spärr vid val till kyrkomötet skulle ligga mycket lägre utifrån kyrkovalsresultaten de senaste åren, så som framgår av tabellerna i avsnitt 6. En alltför låg spärr skulle inte få avsedd effekt på mandatfördelningen och utskottsplaceringen. Mot denna bakgrund bör således en procentspärr inte vara lägre än två procent. Sammantaget innebär detta att de alternativ som får anses vara mest ändamålsenliga – utifrån det som lagts fram som motiv för en ändring av regelverket – är en procentspärr på antingen två eller tre procent. Nedan redogörs – i två olika avsnitt – för de konsekvenser som kan tänkas uppstå vid en spärr på de olika nivåerna.

Alternativ 1 – procentspärr på två procent

När kyrkomötet sammanträder samlas förtroendevalda från de olika stift för att fatta beslut gemensamt. Medan de större nomineringsgrupperna ofta tar fasta mandat i varje valkrets (stift) finns det mindre nomineringsgrupper som kan ha starkt stöd enbart i någon eller några valkretsar. Det har även funnits helt lokala nomineringsgrupper som uttryckligen inriktat sig på väljare i en viss valkrets – såsom ”Kyrklig samverkan i Visby stift” – som vid tidigare kyrkoval tagit mandat i kyrkomötet. Den här blandningen i kyrkomötet mellan stora nomineringsgrupper som vänder sig till väljare i hela landet och mindre ”lokala” nomineringsgrupper skapar en sammansättning i kyrkomötet som kan sägas återspegla att Svenska kyrkan är en rikstäckande organisation samtidigt som allt vad Svenska kyrkan gör ytterst handlar om det lokala sammanhanget.

Oaktat om en procentspärr på två eller tre procent införs kommer det att påverka antalet nomineringsgrupper som kommer in i kyrkomötet, liksom hur många mandat respektive grupp erhåller. Som nämnts ovan går det att tolka motiven som lagts fram för en procentspärr olika ”strikt”. En önskan om att alla nomineringsgrupper finns företrädda i alla utskott är inte detsamma som att det *måste* vara på det sättet. Som också redogjorts för ovan har antalet nomineringsgrupper som tagit mandat i kyrkomötet varierat mellan 11–14 grupper sedan relationsändringen. Av tabellerna i avsnitt 6 framgår vidare att antalet nomineringsgrupper som erhållit minst åtta mandat varierat mellan 6–9 grupper. Under varje mandatperiod sedan relationsändringen har det således funnits nomineringsgrupper som inte kunnat finnas företrädda i mer än något eller några utskott. Även om det vore optimalt att samtliga nomineringsgrupper finns företrädda i alla utskott finns det inga konkreta och/eller mätbara omständigheter som tyder på att kyrkomötet inte kunnat fullgöra sitt uppdrag på ett godtagbart sätt även om så inte varit fallet. Tvärtemot kan i stället framhållas att många av de mindre nomineringsgrupperna tar plats i såväl det förberedande arbetet med att skriva motioner som att tala i plenum. De mindre nomineringsgrupperna har således en viktig roll i kyrkomötets arbete i stort även om de inte tar plats i alla utskott. Nämda förhållanden talar för att snarare tolka nämnda motivskrivningar mindre strikt och mer som en önskan än ett krav. Vid en spärr på två procent kommer ändå de flesta nomineringsgrupper få minst åtta mandat, vilket ger en teoretisk möjlighet för representation i kyrkomötets samtliga utskott. Vidare är antalet utskott i kyrkomötet en fråga som kyrkomötet själva bestämmer över, vilket gör att det inte bör läggas för stor vikt vid ett exakt antal mandat – motsvarande antalet nuvarande utskott – när man väljer procentspärr. Likaså finns det ingen matematisk formel vad gäller utskottsplaceringen utan placeringen bygger i praktiken på överenskommelser mellan nomineringsgrupperna. Som framhållits ovan finns det varken en önskan eller skäl för att införa en

procentspärr som skulle medföra att alla grupper kan återopa proportionellt valsätt och på det sättet säkra utskottsplaceringar. Det kan – och får – i stället förutsättas att utskottsplaceringen även fortsättningsvis kommer att grundas i överenskommelser nomineringsgrupperna emellan då detta förfarande gynnar såväl de mindre som större grupperna.

Att varje väljares röst är lika viktig och lika mycket värd är en grundbult i en demokrati liksom i en demokratisk organisation som Svenska kyrkan. Om alltför många väljare efter ett val blir orepresenterade riskerar detta att påverka inte bara den enskilde väljaren utan systemet som sådant. För att upprätthålla förtroendet för de demokratiska strukturerna och för valsystemet som sådant är det viktigt att så många väljare som möjligt går och röstar. De flesta som väljer att gå till valurnorna när det är kyrkoval gör detta i syfte att kunna påverka kyrkans styrning och verksamhet på olika sätt. I jämförelse med de allmänna valen har Svenska kyrkan ett lågt valdeltagande. Vid det senaste valet valde 18,4 procent av Svenska kyrkans röstberättigade medlemmar att gå och rösta. Sett till samtliga kyrkoval har valresultatet dock ökat de senaste kyrkovalen. I sammanhanget är det intressant att jämföra hur många väljare som blev orepresenterade i kyrkomötet efter det senaste kyrkovalet, jämfört med om det funnits en procentspärr. Vid kyrkovalet 2021 var det två grupper som inte tog något mandat. Dessa grupper hade tillsammans fått 0,35 procent av det totala antalet röster, vilket motsvarade 3 078 väljares röster. Om det hade funnits en procentspärr på tre procent vid samma kyrkoval hade i stället fyra nomineringsgrupper inte tagit något mandat på grund av att de hamnat under spärren, vilket skulle medfört att 6,55 procent av väljarna – motsvarande 57 915 personer – blivit orepresenterade i kyrkomötet. Vid en spärr på två procent hade 3,81 procent respektive 33 745 väljare blivit orepresenterade i kyrkomötet, utifrån att tre nomineringsgrupper inte skulle nått procentspärren. Konsekvenserna av vad en stor andel orepresenterade väljare kan leda till bör kanske inte överdrivas, men heller inte underskattas, särskilt inte när demokratiska strukturer över lag utmanas i vårt samhälle i stort. Det finns en risk för att väljare som blir orepresenterade väljer att inte rösta nästa gång det är val på grund av att vederbörande känner att rösten inte leder till något. Det kan inte heller uteslutas att väljare som inte känner att de finner hemvist hos någon av de nomineringsgrupper som finns företrädda i kyrkomötet väljer att lämna kyrkan. Som framgår av exemplet ovan gör det stor skillnad sett till antalet orepresenterade väljare om man väljer en procentspärr på tre eller två procent, vilket talar för att den lägre av spärrarna bör införas.

Alternativ 2 – procentspärr på tre procent

Samtidigt som blandningen mellan stora generella och mindre, till exempel lokala nomineringsgrupper är värd att värna är det samtidigt viktigt att kyrkomötet – så som Svenska kyrkans högsta beslutande organ – har goda förutsättningar för att kunna utföra det arbete som åligger organet. Som framhållits i det inledande stycket är det ett omfattande arbete som sker i de olika utskotten där ledamöterna tillsammans genom samtal och diskussioner bereder de ärenden som utskottet har fått tilldelat. Genom att nomineringsgrupperna under hela kyrkomötets första session regelbundet har gruppmöten finns möjlighet för gruppen som helhet att diskutera olika ärenden innan de behandlas i de specifika utskotten, där enbart någon eller några av ledamöterna från nomineringsgruppen är placerad. Möjligheten till förankring av olika ärenden i respektive nomineringsgrupp som helhet gör att det beslut utskottet fattar ofta följs av en majoritet av samtliga kyrkomötesledamöter vid

kyrkomötets andra session. Utöver att detta effektiviserar arbetet då kyrkomötet ska fatta beslut, får antas att förfarandet även har positiv inverkan på utskottens arbete och förutsättningarna för att alla ärenden ska bli så väl beredda som möjligt, vilket vidare effektiviserar och underlättar kyrkostyrelsens arbete med att följa det kyrkomötet beslutat.

I nuläget finns det åtta utskott i kyrkomötet. Sett till valresultatet år 2021 skulle det behövs någonstans mellan 2,73 och 3,47 procent av rösterna för att få åtta mandat i kyrkomötet.⁶² Sett till resultaten vid kyrkoval dessförinnan förefaller det som att ovanstående siffror relativt väl speglar hur stor andel röster som behövs för att en grupp ska få runt åtta mandat. En procentspärr på två procent skulle med stor sannolikhet innebära att det fortsatt finns nomineringsgrupper i kyrkomötet som har mindre antal mandat än vad det finns utskott, vilket talar för en procentspärr på tre procent. Visserligen kan hävdas att antalet utskott inte är en konstant, utan kan ändras av kyrkomötet. Sannolikheten för att antalet utskott skulle minska drastiskt får dock anses som liten, utifrån faktum att kyrkomötet varje år behandlar ett stort antal ärenden av varierande karaktär som kräver att det finns utskott med uttalad kompetens om de specifika frågor som bereds. Även möjligheten för nomineringsgrupper att ta mandat ”av egen kraft” talar för en spärr på tre procent. Som nämnts ovan är det inte helt klarlagt vad som avses med begreppet ”ta mandat av egen kraft”. Det skulle kunna tolkas som att en grupp bör ha tillräckligt många mandat för att kunna begära proportionellt valsätt, vilket i praktiken skulle betyda minst 16 mandat. För att erhålla 16 mandat skulle det behövas en procentspärr på runt sex procent. En så hög procentspärr är dock som framhållits ovan varken önskvärd eller ändamålsenlig, utan en spärr på tre procent får anses vara tillräcklig för att ge möjlighet för i princip alla nomineringsgrupper att ta plats i samtliga utskott.

Undantag från procentspärren vid stark förankring i ett stift

Vid val till riksdagen finns det utöver den rikstäckande procentspärren på fyra procent även en regional spärr på 12 procent. Som redovisats ovan i avsnitt 4.2.1, föreslogs en motsvarande ”regional” spärr av Demokratiutredningen. Frågan om någon slags spärr (nedan kallad *stiftsspärr*) som tar sin utgångspunkt i resultatet i respektive valkrets – i stället för landet som helhet – har inte närmare diskuterats i de motivskrivningar som ligger till grund för förevarande utredning. I och med att motivskrivningarna lyfter fram den lokala förankringen som skäl för en förändring av regelverket – även om detta skäl framför allt berör frågan om utjämningsmandaten – kan inte bortses från att motiven även kan ha bäring på frågan om en stiftsspärr. Vikten av lokal förankring för de grupper som finns företrädda i kyrkomötet talar för att det bör finnas möjlighet för en regionalt stark grupp att ta mandat i kyrkomötet. Som exempel kan återigen nämnas nomineringsgruppen Kyrklig samverkan i Visby stift som vid fyra kyrkoval tagit mandat i kyrkomötet. Gruppen har, såsom redovisats ovan i avsnitt 7, totalt sett erhållit mellan 0,17–0,22 procent av det totala antalet röster. I den egna valkretsen – Visby stift – har dock gruppens röstetal legat mellan 23,54–36,51 procent vid dessa val. Även vid de senaste två valen då nomineringsgruppen inte fått något mandat i kyrkomötet har gruppen fått över 17 procent av rösterna i stiftet. Sammanlagt har fyra nomineringsgrupper haft över 17 procent av rösterna i Visby stifts valkrets, men

⁶² Kristdemokrater i Svenska kyrkan (Kr) som fick 2,73 % av rösterna vid valet 2021 fick 7 mandat i kyrkomötet, medan Frimodig kyrka (FK) som samlade 3,47 % av rösterna erhöll 8 mandat.

enbart två grupper har erhållit mandat i kyrkomötet i och med att valkretsen enbart har två fasta mandat att fördela.⁶³ Siffrorna kan jämföras med Stockholms stift – den största valkretsen sett till antalet mandat – där det vid de senaste valen som redovisats ovan i avsnitt 7, enbart krävts drygt två procent av rösterna för att erhålla ett fast mandat.

Den stora skillnaden mellan valkretsarna till kyrkomötet komplicerar frågan om att göra undantag från den procentspärr som utgår från resultatet i landet som helhet. Som framgår av de redovisade siffrorna i stycket ovan samt i avsnitt 7 skulle exempelvis en stiftsspärr på 12 procent – så som föreslogs av Demokratiutredningen och som gäller vid val till riksdagen – motsvara olika antal mandat i de olika valkretsarna. Medan 12 procent av rösterna vid föregående kyrkoval motsvarade cirka 7 mandat i Stockholms stift, motsvarade det enbart cirka två mandat i Linköpings stift. I Visby stift räckte inte 12 procent av rösterna för att erhålla ett av de två fasta mandaten i valkretsen, även om en så stor andel av rösterna får anses indikera en stark lokal förankring. En stiftsspärr som utgår från en procentandel skulle således slå väldigt olika mellan valkretsarna. Ett tänkbart alternativ till en stiftsspärr grundad på en procentandel av det totala antalet röster i valkretsen vore att knyta en sådan spärr till de fasta mandaten i respektive valkrets. Det vill säga om en grupp fått X mandat i en valkrets – utan att nå upp till den rikstäckande procentspärren på två eller tre procent – har gruppen ändå rätt att erhålla mandat i kyrkomötet. Även en sådan modell skulle dock slå väldigt olika i valkretsarna utifrån skillnaden i antalet mandat totalt sett. Så länge valkretsarna skiljer sig väsentligt åt storleksmässigt kommer det vara svårt att finna en ändamålsenlig lösning för en stiftsspärr. Visserligen kan hävdas att förhållandena är likartade i de allmänna valen där valkretsarna också skiljer sig väsentligt storleksmässigt. Som nämnts ovan är dock motiven för att införa en procentspärr huvudsakligen att merparten av alla nomineringsgrupper ska ta plats i alla utskott. En stiftsspärr på exempelvis 12 procent skulle möjliggöra för grupper med enbart något eller några mandat att ta plats i kyrkomötet, vilket å ena sidan skulle ”motverka” det som önskas åstadkommas med en rikstäckande procentspärr. Å andra sidan kan hävdas att dessa grupper har en så stark lokal förankring att det motiverar att de också får en plats i kyrkomötet. Här blir det således fråga om en avvägning mellan effektivitet och funktionsduglighet och att värna det lokala sammanhanget. En sådan avvägning låter sig inte enkelt göras. Utifrån det som framhållits ovan om att valkretsarnas storlek medför att ett starkt stöd lokalt skulle slå väldigt olika mellan stiftet får dock skälen mot att införa en stiftsspärr sammantaget anses väga tyngre än skälen för.

8.2 Förändrad fördelning av utjämningsmandat

Förslag: Endast nomineringsgrupper som fått minst ett fast mandat i någon av valkretsarna till kyrkomötet har rätt att delta i fördelningen av utjämningsmandat.

Ändrad paragraf: 38 kap. 73 §.

⁶³ Valresultaten för samtliga kyrkoval finns att tillgå på www.svenskakyrkan.se/kyrkoval/valresultat, där det även går att se resultaten för specifika valkretsar.

Skälen för förslaget

Som framhållits i bakgrunden är syftet med utjämningsmandat vid val till kyrkomötet att skapa en bättre proportionell fördelning mellan nomineringsgrupper utifrån utfallet i landet som helhet. När utjämningsmandaten till kyrkomötet ska fördelas behandlas hela landet som en valkrets, vilket medför att det är möjligt för nomineringsgrupper att erhålla utjämningsmandat även om gruppen inte har något fast mandat i någon valkrets. I den motion som ligger till grund för kyrkomötets beslut om en ändrad fördelning av utjämningsmandat framhålls att endast grupper som tar mandat av egen kraft bör kunna ges utjämningsmandat. Vidare har organisationsutskottet förtydligat att frågan om en förändrad fördelning av utjämningsmandat ytterst är att se som en fråga om förankring i församling och stift.

Sedan det första kyrkovalet 2001 har det under tre mandatperioder funnits grupper som enbart haft utjämningsmandat. Innevarande mandatperiod gäller detta två nomineringsgrupper. Dessa grupper har kunnat erhålla mandat tack vare att de sett till hela landet haft tillräckligt många röster i jämförelse med andra nomineringsgrupper. Grupperna har dock inte samlat tillräckligt med röster för att erhålla ett fast mandat i någon av valkretsarna, det vill säga i stiftet. Även om inte begreppet ”lokal förankring” preciseras i vare sig motionen eller organisationsutskottets bestänkande går det av skrivningarna i övrigt att uttolka att det är den grundläggande förankringen i församling och stift som är väsentlig i sammanhanget. Begreppet skulle vidare kunna tolkas som att det bör finnas ett ”engagemang” i det lokala sammanhanget för att kunna vara förtroendevald i kyrkomötet. Även om det i någon mån kan tyckas som en självklarhet är det ett krav som är svårt att ställa upp i praktiken i och med att ett engagemang och intresse för det lokala sammanhanget kan uttryckas på många olika sätt. Utifrån det konkreta förslag till förändrad fördelning av utjämningsmandat som lagts fram i motion 2022:81 och utifrån vad som rent faktiskt går att rättsligt reglera ligger det närmast till hands att betrakta en nomineringsgrupp som lokalt förankrad om gruppen samlat tillräckligt många röster i en valkrets för att erhålla ett fast mandat. Utifrån denna tolkning är det möjligen mer ändamålsenligt att tala om ”stiftsförankring” snarare än ”lokal förankring”, även om Svenska kyrkans arbete grundas i församlingarna och det lokala sammanhanget. Som nämnts ovan i avsnitt 4.2.2 har organisationsutskottet tidigare understrukt vikten av att göra tydligt att när kyrkomötet sammanträder samlas förtroendevalda från de olika stiftet för att fatta beslut gemensamt.

De nomineringsgrupper som enbart fått utjämningsmandat har som minst haft 0,30 procent⁶⁴ av den totala andelen röster och som mest 1,26 procent⁶⁵. Den relativt sett låga andelen röster hos dessa nomineringsgrupper gör att ett förändrat regelverk rörande fördelningen av utjämningsmandat sannolikt inte kommer få någon praktisk betydelse om det samtidigt införs en procentspärr på två procent eller högre. Samtidigt kan inte uteslutas att det skulle kunna hända om en nomineringsgrupp får ett stort antal röster i alla valkretsar utan att erhålla något fast mandat i någon av dessa. I en sådan situation skulle gruppen totalt sett kunna nå över en procentspärr på två och möjligen även tre procent. Vidare kan en kodifiering enligt förslaget även ses som ett förtydligande om att alla ledamöter som finns företrädda i kyrkomötet är

⁶⁴ Nomineringsgruppen Gabriel fick vid kyrkovalet 2001 ett utjämningsmandat efter att ha erhållit 0,30 procent av det totala antalet röster, vilket motsvarade 2 552 röster.

⁶⁵ Nomineringsgruppen Alternativ för Sverige fick vid kyrkovalet 2021 tre utjämningsmandat efter att ha fått 1,26 procent av det totala antalet röster, vilket motsvarade 11 112 röster.

förankrade i ett specifikt stift, i betydelsen att nomineringsgruppen har ett påtagligt stöd i vart fall i det specifika stiftet.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025. Det bedöms inte nödvändigt med några övergångsbestämmelser.

10 Konsekvenser

Konsekvenser för barn

I artikel 12 i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter (barnkonventionen) framhävs barnets rätt att bilda och uttrycka sina åsikter samt att få dem beaktade i alla frågor som berör honom eller henne. I kyrkovalet är även den som fyllt 16 år röstberättigad. Det kan mot den bakgrunden konstateras att sådana förslag som lämnas och som har direkt betydelse för väljare i kyrkovalet också har betydelse för röstberättigade barn. De ändringar som föreslås görs i första hand med syfte att stärka effektiviteten och funktionsdugligheten hos kyrkomötet, vilket får anses positivt för såväl barn som övriga tillhöriga. Vidare syftar förslaget om förändrad fördelning av utjämningsmandat till att stärka den lokala förankringen hos de som företräder alla medlemmar. Nämnda förslag får anses gynna alla medlemmar, då det i första hand är på den lokala nivån som enskilda medlemmar kommer i kontakt med Svenska kyrkan.

Övriga konsekvenser

De föreslagna bestämmelserna bedöms sammantaget bidra till att bibehålla och på sikt även stärka såväl handlingskraften som funktionsdugligheten hos kyrkomötet, vilket gynnar såväl organisationen som de enskilda medlemmarna. Genom att ändra regelverket vad gäller vilka grupper som har möjlighet att få utjämningsmandat säkerställs vidare att de nomineringsgrupper och ledamöter som tar plats i Svenska kyrkans högsta beslutande organ också har förankring i det lokala sammanhanget, sett till att det är stiftet som utgör valkretsar vid val till kyrkomötet.

11 Kommentar till bestämmelserna

11.1 Förslaget till ändringar i kyrkoordningen

38 kap

17 §

I bestämmelsen förtydligas att det krävs en viss andel av det totala antalet giltiga rösterna för att erhålla mandat i kyrkomötet. Förtydligandet har tagits in som ett nytt andra stycke i bestämmelsen. Nomineringsgrupper som inte når upp till den angivna procentspärren kommer således inte att få vara med vid fördelningen av mandaten, vilket gäller såväl de fasta mandaten som utjämningsmandaten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

72 §

I bestämmelsen har förtydligats att vid fördelningen av de fasta mandaten bortses från de nomineringsgrupper som inte nått upp till den procentspärren som finns angiven i 17 §. Nämnade tillägg har gjorts i första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

73 §

I bestämmelsen har ett tillägg – i form av ett nytt andra stycke – gjorts om vilka nomineringsgrupper som har rätt att delta i fördelningen av utjämningsmandaten till kyrkomötet. Av tillägget framgår att för att en nomineringsgrupp ska kunna vara med i fördelningen av utjämningsmandaten måste nomineringsgruppen först fått minst *ett* fast mandat i någon av valkretsarna, det vill säga minst ett fast mandat i något av stiftet. Då fördelningen av de fasta mandaten regleras i 72 § har även en hänvisning till nämnda bestämmelse lagts till i 73 §. Att en nomineringsgrupp måste nå upp till procentspärren för att kunna få utjämningsmandat framgår direkt av det tillägg som gjorts i 17 §, men även indirekt genom kravet på minst ett fast mandat, vilket i sig inte kan erhållas utan att nomineringsgruppen nått upp till den procentspärren som stadgas i 17 § och som även finns förtydligat i 73 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.