

**Rättsavdelningen**  
**Promemoria**

## **Distribution av valsedlar**

---

### **Promemorians huvudsakliga innehåll**

I denna promemoria redovisas hur kyrkokansliet hittills har berett kyrkomötets uppdrag Distribution av valsedlar (Motion 2021:61, KmSkr 2021:8).

Stiftsstyrelserna inbjuds nu att yttra sig i frågan.

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Ärendet och dess bakgrund .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Tidigare behandling.....</b>	<b>3</b>
2.1	Beslut av 2021 års kyrkomöte .....	3
2.2	Tidigare behandling av ärenden som rör valedelsdistribution .....	3
<b>3</b>	<b>Nulägesbeskrivning.....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Erfarenheter från Stockholms stift vid kyrkovalet 2021.....</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Samtal med stiftens direktorer .....</b>	<b>7</b>
<b>6</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>8</b>
6.1	Konsekvenser för barn .....	8
6.2	Konsekvenser för stiftens .....	8
6.3	Konsekvenser för nomineringsgrupperna .....	9
6.4	Konsekvenser för valnämnderna .....	9
6.5	Konsekvenser för den nationella nivån.....	9

## **1 Ärendet och dess bakgrund**

Kyrkomötet 2021 beslutade att, i enlighet med organisationsutskottets betänkande O 2021:5 med anledning av motion 2021:61 Distribution av valsedlar, uppdra åt kyrkostyrelsen att utreda möjligheten att ge stiftens i uppdrag att ansvara för distributionen av valsedlar till kyrkomötet och stiftsfullmäktige.

Frågan kring valsedelsdistribution har varit föremål för flera motioner genom åren och har utretts vid ett flertal tillfällen. Det har bland annat lett till en utökning av antal leveransadresser för valsedlar till kyrkomötet samt att valnämnden ansvarar för utläggning av valsedlar, som nämnden fått från nomineringsgruppen, för samtliga nivåer om valsedlarna inkommit senast 18 dagar före valdagen.

Den nuvarande grundregeln för distribution av valsedlar är att nomineringsgrupperna får ange en leveransadress per valkrets till stiftsfullmäktigevalet, samt sex leveransadresser per valkrets till kyrkomötesvalet. Kyrkostyrelsens arbetsutskott beslutade den 15 september 2022 (KS 2021-1613) att uppdraget ska fullgöras genom en utökning av tre leveransadresser per valkrets vid beställning av valsedlar till stiftsfullmäktige.

Kyrkostyrelsen beslutade den 16 februari 2023 med ändring av arbetsutskottets beslut den 15 september 2022 att beredningen av ärendet om distribution av valsedlar ska återupptas.

Kyrkostyrelsens arbetsutskott beslutade den 20 april 2023 (KS 2023-1104) att skicka en remiss till stiftsstyrelserna och att ärendet därefter ska återkomma till arbetsutskottet för beslut under hösten 2023.

## **2 Tidigare behandling**

### **2.1 Beslut av 2021 års kyrkomöte**

I KmSkr 2021:8 konstateras att kyrkomötet den 23 november 2021 i enlighet med organisationsutskottet betänkande O 2021:5 beslutat med anledning av motion 2021:61, Distribution av valsedlar, att uppdra åt kyrkostyrelsen att utreda möjligheten att ge stiftens i uppdrag att ansvara för distributionen av valsedlar till kyrkomötet och stiftsfullmäktige.

I motion 2021:61 framhåller motionären att ” Nuvarande distributionssätt innebär att 13 nomineringsgrupper kör samma rundor i stiftens för att distribuera valsedlar till valnämnderna. Det är varken miljömässigt eller arbetsmässigt försvarbart.”

I betänkande O 2021:5 Valsedelsdistribution skriver Organisationsutskottet ” Utskottet konstaterar inledningsvis att arbetet med distribution av valsedlar är resurskrävande för såväl nomineringsgrupperna som den kyrkliga valorganisationen, vilket framgår av utskottets bakgrundsteckning och tidigare behandling av frågan. Utskottet anser att det ur ett såväl personellt perspektiv som effektivitets- och miljöperspektiv finns anledning att åter utreda förutsättningarna att förändra distributionen av valsedlar genom stiftsstyrelserna, så som föreslås i motionen.”

### **2.2 Tidigare behandling av ärenden som rör valsedelsdistribution**

Frågan om distribution av valsedlar har behandlats av kyrkomötet vid ett flertal tillfällen.

Vid kyrkomötet 2007 föreslogs i motion 2007:47 att en stor del av valsedlarna till kyrkomötet och valsedlarna till stiftsfullmäktige skulle gå direkt till valnämnderna

och att nomineringsgrupperna skulle få beställa just vad den egna gruppen behöver för valarbetet inom ramen för valbudgeten. Organisationsutskottet föreslog i sitt betänkande O 2007:5 avslag på motionen med motiveringen att förslaget skulle medföra stora praktiska och ekonomiska konsekvenser som inte uppväger fördelarna. Kyrkomötet beslöt i enlighet med utskottets förslag.

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

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

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

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

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

sommarmånaderna måste finnas i varje pastorat eller församling som inte ingår i ett pastorat.

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

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

Utskottet är medvetet om att distributionen av valedlar till valnämnderna är en stor och kostsam insats, oavsett vem som genomför den. Utskottet menar dock att motionens förslag är särdeles kostnadsdrivande och påverkar församlingar och pastorat i alltför stor omfattning för att fördelarna med motionens intentioner ska överväga nackdelarna. Utskottet menar också att nomineringsgruppernas arbete med valedlar är en viktig del av det demokratiska arbetet inom Svenska kyrkan.

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

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

Utskottet vill i sammanhanget framhålla att kyrkomötet 2017 fattade beslut om att valnämndens skyldighet att lägga ut valedlar på röstmottagningsställen ska utvidgas till att avse samtliga val, vilket kan minska nomineringsgruppernas insats något. Det har även under utskottets överläggningar framkommit att det finns ytterligare utrymme för effektivisering av den valedelsdistribution som görs inom ramen för gällande ordning. Utskottet noterar i denna del att kyrkostyrelsen till

kyrkomötet 2015 uttalade (KsSkr 2015:2, bilaga 3, sidan 53) att valsedelsdistribution är en angelägen fråga att följa och, om möjligt, underlätta hanteringen av. Utskottet förutsätter därför att kyrkostyrelsen också gör detta löpande, inte minst med utgångspunkt i kyrkostyrelsens utvärdering av valets genomförande. Utskottet noterar slutligen att det även finns möjlighet för nomineringsgrupperna att i vissa delar samverka och samordna valsedelshanteringen lokalt.

### **3 Nulägesbeskrivning**

Kyrkostyrelsen tillhandahåller på beställning av en nomineringsgrupp de valsedlar med förtryckta uppgifter om gruppen och kandidater som ska användas vid valen. Valsedlarna ska betalas i förskott i den mån bidrag inte utgår. I praktiken görs beställningar av valsedlar i Grupp- och kandidatsystemet (Gkand), det vill säga samma system som nomineringsgrupperna registrerar kandidater i. Beställningen ska göras samtidigt som nomineringsgruppen anmäler kandidater. Vid beställningen anges hur många valsedlar av ett visst slag som gruppen vill beställa samt önskade leveransadresser. Vid kyrkovalet 2021 var det för valsedlar till kyrkomötesvalet möjligt att ange upp till sex leveransadresser för respektive stift som valkrets. För valsedlar till stiftsfullmäktige kunde man ange en leveransadress per valkrets i stiftet och för valsedlar till kyrkofullmäktige en leveransadress. Stiftet kontrollerar sedan beställningarna i it-systemet och kontrollerar att intyg om valsedelsbidrag finns för den beställda kvantiteten valsedlar.

Kyrkostyrelsen trycker och distribuerar valsedlarna till de angivna leveransadresserna. Valsedlarna trycks och levereras från mitten av juni till augusti valåret.

Nomineringsgrupperna ansvarar sedan för att senast 18 dagar före valet distribuera sina valsedlar till valnämnderna som ansvarar för att valsedlarna läggs ut på lämplig avskärmad plats på alla röstmottagningsställen. En nomineringsgrupp har även möjlighet att själv lägga ut sina valsedlar direkt på ett röstmottagningsställe.

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

### **4 Erfarenheter från Stockholms stift vid kyrkovalet 2021**

Vid kyrkovalet 2021 beslöt stiftsstyrelsen i Stockholm att hantera valsedelsdistributionen av kyrkomötes- och stiftsfullmäktige valsedlar enligt den ordning som föreslås i motion 2021:61.

Hanteringen omfattade mottagning av valsedlar från tryckeriet, förvaring av valsedlar, sortering av valsedlar på valområden och distribution av valsedlar till valnämnderna (notering: Stockholms stift hade vid kyrkovalet 2021 53 valnämnder).

Valsedlarna levererades till ett församlingsshem i centrala Stockholm, som stiftet hyrde för den aktuella perioden (10 juni-20 augusti). Stiftet hyrde även personal från församlingen för att hantera mottagning, sortering och emballering för vidareleverans till valnämnderna. Därefter kördes valsedlarna ut till valnämnderna av en budfirma som stiftet handlat upp för ändamålet.

Lokalen i församlingen ställdes i ordning för den planerade hanteringen. Nödvändiga pallar, kartonger och emballeringsutrustning m.m. för hanteringen köptes in eller hyrdes.

Nomineringsgrupperna meddelade hur många valsedlar som skulle till varje valområde (valnämnd) och listor med alla uppgifter från respektive nomineringsgrupp sammanställdes och sattes upp vid varje sorteringsstation (totalt 53) som visade hur många valsedlar från varje nomineringsgrupp som skulle till respektive valområde för respektive val. Stockholms stift skriver i sin utvärdering att det var ett ”stort och besvärligt arbete att sammanställa allas önskemål, som ibland ändrades sedan man lämnat ett besked.”

Lista med nomineringsgruppernas kontaktpersoner upprättades. Personalen i församlingssalen kontaktade varje nomineringsgrupp när de beställda valsedlarna hade mottagits. Man tog en bild på valsedeln för respektive val och skickade över till kontaktpersonen för godkännande innan man började packa upp och påbörja sorteringsarbetet.

Lista/förteckning med de leveransadresser som valnämnderna hade uppgett för mottagandet av alla valsedlar samt kontaktuppgifter till de kontaktpersoner som valnämnderna hade angett upprättades. Listorna överlämnades till personalen i församlingssalen som hade att meddela valnämnderna, genom de föranmälda kontaktpersonerna, att valsedlarna var på väg att levereras. Listorna överlämnades också till den budfirma som stiftet handlade upp för att utföra leveranserna.

Upphandling av budfirma för distribution av valsedlar till valnämnderna genomfördes i april/juni och byggde på att valsedlarna skulle levereras till valnämnderna under en period av två veckor, med början den 9 augusti. Från början hade stiftet fått uppgift om att alla valsedlar skulle vara levererade till slutet av juli, vilket låg till grund för planeringen av alla leveranser. Planeringen omfattade leverans av alla valsedlar vid ett tillfälle till respektive valnämnd på ett på förhand givet datum.

De tryckta namnvalsedlarna började dock inte levereras från tryckeriet den 10 juni som utlovat, utan först i slutet av juni. Detta innebar att personalen i församlingssalen var undersysselsatta i närmare tre veckor. Vidare fick tryckeriet problem med tryckningen av valsedlar för stiftsfullmäktigeval, vilket ledde till att leveranserna av dessa valsedlar försenades med en till två veckor och var stiftet (församlingshemmet) tillhanda först under vecka 33. Detta ledde i sin tur till att leveransen av de förtryckta valsedlarna från stiftet (församlingshemmet) ut till valnämnderna inte kunde påbörjas vecka 32 som planerat, utan fick genomföras fullt ut under vecka 33. Alla valsedlar var dock levererade till valnämnderna enligt plan med de sista leveranserna fredagen den 20 augusti.

Stockholms stift uppskattar att kostnaderna för stiftets valsedelshantering uppgick till sammanlagt cirka 425 000 kr, fördelat på cirka 400 000 kr för hyra av lokal och personal samt material för hanteringen (mottagning, sortering på valområden, härbärgering och packning och emballering på pall för vidareleverans) och cirka 25 000 kr för utkörning av valsedlarna till valnämnderna.

Sammanfattningsvis konstaterar Stockholms stift i sin utvärdering att den nya ordningen för valsedelsdistributionen inom stiftet genomförts ”enligt plan och till allas belåtenhet.”

## **5 Samtal med stiftens direktorer**

I samtal med stiftens direktorer den 4 maj 2022 bedöms en förändrad valsedelsdistribution, enligt förslaget i motion 2021:61, inte möjlig att genomföra.

Förändringen skulle innebära en ökad arbetsbelastning för stiftens personal under sommarmånaderna valåret, en period som redan är mycket arbetsintensiv.

Vidare menar stiftet att det finns flera utmaningar beträffande lagerhållningen av valsedlarna. För de stift som har en större geografisk yta bedöms det också innebära ökade kostnader på grund av långa transportsträckor mellan valkretsarna. En förändrad valsedelsdistribution enligt förslaget i motion 2021:61 bedöms innebära ökade kostnader med ca 5,5 miljoner kronor totalt för samtliga stift baserat på kostnaderna för Stockholms stifts hantering i kyrkovalet 2021. Den totala kostanden kan dock antas bli ännu högre med anledning av större geografiska ytor i andra stift och därmed längre transportsträckor.

## **6 Konsekvenser**

### **6.1 Konsekvenser för barn**

Frågan om vem som ansvarar för valsedelsdistributionen bedöms inte medföra några direkta eller indirekta konsekvenser för barn.

### **6.2 Konsekvenser för stiftet**

Enligt motionären är skälet för en förändrad valsedelsdistribution att 13 nomineringsgrupper kör samma rundor inom stiftet för att distribuera valsedlar till valnämnderna, vilket inte anses vara vare sig miljö- eller arbetsmässigt försvarbart.

Förslaget innebär dock en ökad kostnad och arbetsinsats för respektive stift. Bland annat behöver nya rutiner för distributionen upprättas inom stiftet, personal behöver finnas tillgänglig under sommarmånaderna juni-augusti. Material för sortering och paketering behöver köpas in/hyras, lokal för förvaring av valsedlar behöver ordnas, eventuell upphandling av budfirma som sköter vidaretransporten av valsedlarna inom stiftet behöver göras.

Det förutsätter att stiftet måste kunna säkerställa tillgängligheten för mottagandet av valsedlar. Bland annat måste det säkerställas att:

- det går att lasta av pallar och leverera på plats.
- eventuella hissar har tillräcklig kapacitet för att tillfredsställa de riktlinjer som speditören har.
- lagringsplatsen kan hålla många valsedlar/pallar och golvet är dimensionerat för att dra pallar och parkera dessa.
- lagret/lokalen har en riktig adress som är skyltad och registrerad.
- lagret måste vara bemannat kontorstid under hela valsedelsperioden.

Valsedlarna trycks och levereras löpande under perioden 1 juni till mitten av augusti, vilket innebär att hanteringen och distributionen behöver ske kontinuerligt under denna tidsperiod. Vilka valsedlar som trycks när styrs i huvudsak av tryckerierna för att få en så effektiv tryckprocess som möjligt. Tryckerierna levererar sedan valsedlarna så fort de är tryckta. Detta innebär att stiftet måste se till att bemanning finns på plats hela sommaren för att kunna ta emot transporterna från tryckerierna.



### 6.3 Konsekvenser för nomineringsgrupperna

Nomineringsgrupperna kommer, om regelverket förändras i enlighet med förslaget i motion 2021:61, även fortsättningsvis beställa sina valsedlar via Grupp- och kandidatsystemet. Vid beställningen anges då endast en leveransadress för hela beställningen för valsedlar som avser stifts- och kyrkomötesnivå. Nomineringsgruppen måste sedan, enligt respektive stifts nya rutiner, meddela stiftet hur många valsedlar som ska transporteras vidare till respektive valnämnd. Detta förutsätter att nomineringsgruppen har kontakt med de stift de ställer upp till val i för att kommunicera antal valsedlar som ska skickas till vilken valnämnd.

För nomineringsgrupperna på stifts- och kyrkomötesnivå skulle förslaget innebära en minskad arbetsbörda eftersom mottagandet, sorteringen och distributionen av nomineringsgruppernas valsedlar helt flyttas över till Svenska kyrkans personal och valnämnderna. Däremot kräver det en förändrad administrativ hantering för grupperna.

Förslaget skulle kunna innebära att nomineringsgrupperna behandlas olika då kyrkomötes- och stiftsfullmäktige grupperna frigör resurser genom att inte behöva distribuera valsedlar för dessa nivåer. Dock måste alla grupper fortsatt hantera distributionen av valsedlar till kyrkofullmäktigevalet på lika villkor.

### 6.4 Konsekvenser för valnämnderna

För valnämnderna skulle förändringen innebära att de kommer få leveranser av valsedlar från dels nomineringsgrupperna direkt (valsedlar som avser kyrkofullmäktigevalet) dels från stiftet via budfirma eller den ordning som stiftet har beslutat om. Den nya ordningen skulle innebära att valnämnderna får färre valedelsleveranser att hantera, men förutsätter att bemanning finns på plats under juni-augusti liksom i tidigare kyrkoval för att kunna ta emot valsedlar kontinuerligt.

### 6.5 Konsekvenser för den nationella nivån

En förändrad valedelsdistribution ger konsekvenser också för den nationella nivån. Då det är den nationella nivån som upphandlar och skriver avtal med speditören krävs det att den nationella nivån måste kunna säkerställa tillgängligheten för mottagandet av valsedlar hos respektive stift.

Det finns också ett antal oklarheter som i grunden behöver utredas och ses över/regleras. Några frågor kring ansvarsfördelningen mellan stift/nationell nivå aktualiseras:

- Vem sköter kontakten med speditören vid händelse av skada på försändelsen från speditören till distributionslokalen?
- Hur hanteras valsedlar som måste tryckas om?
- Vem ansvarar för att leta valsedlar om de blandas ihop eller skickas fel?
- Bör särskilda avtal upprättas mellan respektive stift och speditör?
- Hur ser supporten kring valsedlar ut eftersom hanteringen ser olika ut för distributionen av stiftsfullmäktige/kyrkomötesvalsedlar och kyrkofullmäktigevalsedlar?