
Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2018:9

Valsedelsdistribution och rösträtt vid direkta val

Sammanfattning

I betänkandet behandlas två motioner som berör de direkta valen, dels motion 2018:7 med förslag om en förändrad distribution av valsedlar, dels motion 2018:89 med förslag om en inskränkning i rösträtten för personer som kort tid före ett kyrkoval blivit tillhöriga. Utskottet föreslår att båda motionerna ska avslås. Avseende motion 2018:7 menar utskottet att kostnaderna med en förändrad valsedelsdistribution inte är motiverad och att det inte heller är lämpligt att överflytta ansvaret till stiftens på grund av stiftens olika förutsättningar. Avseende motion 2018:89 menar utskottet att det inte finns tillräckligt stöd för att överväga en inskränkning i rösträtten av de i motionen angivna skälen.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2018:7.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2018:89, punkt 1.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2018:89, punkt 2.

Motionernas förslag

Motion 2018:7 av Margaretha Herthelius m.fl., Valsedelsdistribution på stiftsnivå

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att ombesörja att all valsedelsdistribution gällande samtliga val vid kyrkovalet sker genom respektive stifts försorg.

Motion 2018:89 av Bengt Kjellgren m.fl., Rösträtt för nyligen inträdda medlemmar

Kyrkomötet beslutar att

1. ändra i kyrkoordning så att inledningen av 33 kap. 2 § får följande lydelse: ”Den som tillhör Svenska kyrkan *och tillhörde Svenska kyrkan den 1 november året före valåret* och fyller 16 år senast på valdagen har rösträtt vid direkta kyrkliga val om han eller hon är folkbokförd i...” (ändring i kursiv stil),
2. uppdra till kyrkostyrelsen att göra en översyn av kyrkoordningen avseende när nyligen inträdda medlemmar ska ha rösträtt i de kyrkliga valen.

Yttrande från Kyrkorättsnämnden

Kyrkorättsnämnden har yttrat sig över motion 2018:89 i Kn 2018:7y, bilaga.

Bakgrund

Valsedelsdistribution

Gällande ordning m.m.

Kyrkostyrelsen tillhandahåller blanka valsedlar för samtliga val. Dessa ska i god tid före valet finnas hos valnämnderna, på samtliga pastorsexpeditioner och stiftskanslier i landet samt på kyrkokansliet (38 kap. 34 § kyrkoordningen). Kyrkostyrelsen ansvarar vidare för att grupp- och kandidatförteckningar trycks och distribueras till valnämnderna (38 kap. 31 § sista stycket). På en blank valsedel kan väljaren själv skriva vilken nomineringsgrupp, och vilka kandidater, som han eller hon vill rösta på. Genom grupp- och kandidatförteckningarna får väljaren uppgift om vilka grupper och kandidater som finns att rösta på i varje valkrets. Blanka valsedlar och grupp- och kandidatförteckningar ska finnas på alla röstmottagningsställen (38 kap. 52 §).

Kyrkostyrelsen tillhandahåller även på beställning av en nomineringsgrupp till gruppen de valsedlar med förtryckta uppgifter om gruppen och kandidater som ska användas vid valen. Valsedlarna ska betalas i förskott i den mån bidrag inte utgår (38 kap. 32 § första stycket och 33 §). De valsedlar som kyrkostyrelsen tillhandahåller nomineringsgrupperna levereras inte avseende något slag av val till valnämnderna (se ovan), utan till den beställande nomineringsgruppen. Nomineringsgruppen anger själv högst en leveransadress per valkrets för alla val utom kyrkomötesvalet, där nomineringsgrupperna i stället vid 2017 års val kunde ange sex adresser per valkrets. En nomineringsgrupp kan också låta trycka sina valsedlar på annat sätt.

I praktiken görs beställningar av valsedlar genom att nomineringsgrupperna efter att ha registrerat sina kandidater i ett särskilt IT-system där även anger hur många valsedlar av ett visst slag som gruppen vill beställa samt de önskade leveransadresserna. Stiftelsen kontrollerar sedan beställningarna i IT-systemet och kontrollerar att intyg om valsedelsbidrag finns för den beställda kvantiteten valsedlar. Kyrkostyrelsen trycker sedan, i förekommande fall efter kontroll av mottagen förskottsbetalning, och distribuerar valsedlarna till de angivna leveransadresserna. Vid kyrkovalet 2017 fanns för valsedelstryck upphandlat ett tryckeri som tryckte samtliga valsedlar och en distributör. Distributionen skedde löpande vartefter tryckeriet hade producerat valsedlarna. Nomineringsgrupperna har därefter att kontrollera att valsedelsleveranserna är rätt i förhållande till gruppens beställningar, t.ex. att de fått rätt antal valsedlar, att valsedlarna inte innehåller tryckfel och att rätt valsedlar levererats till rätt leveransadress. Nomineringsgrupperna kan sedan, om de vill, sortera och distribuera valsedlarna till de ställen där de vill att valsedlar ska finnas (se vidare nedan om ansvar för utläggning av valsedlar). Det systemstöd som byggdes inför valet 2017 stödjer hela valsedelsprocessen enligt gällande regelverk och kvalitetskrav, däribland hantering av valsedelsutformning, beställning, kontroll av valsedelsbidrag, fakturering och slutligen generering av tryckunderlag. Det är sammantaget en omfattande process som inkluderar många moment, aktörer och IT-system med beroende mellan varandra. Det förutsätter ett nära samarbete mellan valkansliet, tryckeriet och distributören avseende tryckunderlag, tryckning, kvalitetskontroll, packning, märkning av leveransadress, meddelande om leveransdag, leverans och nomineringsgruppens kontroll av mottagna valsedlar.

I anslutning till, eller om det inte är möjligt inne på, varje röstmottagningsställe ska det av valnämnderna även ordnas en lämplig plats där valsedlar kan läggas ut. Valförrättarna och röstmottagarna har ansvar för att det finns utlagt blanka valsedlar för vart och ett av valen (21 § kyrkostyrelsens beslut [SvKB 2015:15] med närmare bestämmelser om direkta val). De ska även se till att valsedlar för val till kyrkomötet

och stiftsfullmäktige i de valkretsar som innefattas i den egna valnämndens ansvarsområde finns utlagda på samma plats, om sådana valsedlar senast 18 dagar före valdagen har tillhandahållits valnämnden av någon nomineringsgrupp som deltar i valen. Valnämnden kan även besluta att valsedlar som lämnats vid en senare tidpunkt också ska läggas ut av valförrättarna och röstmottagarna. Oavsett detta har dock alla nomineringsgrupper som deltar i något av de val som äger rum på röstmottagningsstället rätt att själva lägga ut valsedlar på samma plats. Alla nomineringsgrupper ska vid tillämpning av bestämmelserna om utläggning av valsedlar behandlas lika. Nomineringsgrupperna har hittills ansvaret för utläggning av valsedlar vid val till kyrkofullmäktige. Se dock vidare nedan angående 2017 års kyrkomötesbeslut.

Vid genomförande av 2017 års kyrkoval trycktes 4 miljoner blanka valsedlar som distribuerades till 614 valnämnder. Därutöver trycktes 95 miljoner namnvalsedlar beställda av 682 nomineringsgrupper fördelat på 3 272 leveransadresser. Sammantaget skickade valkansliet 4 826 unika försändelser med valsedlar.

Tidigare behandling i kyrkomötet

Frågan om distribution av valsedlar har tidigare behandlats av kyrkomötet.

I motionen *Förenkla hanteringen av valsedlar* (2007:47) föreslogs 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 *Valfrågor* (O 2007:5) avslag på motionen med motiveringen att förslaget medför stora praktiska och ekonomiska konsekvenser som inte uppväger fördelarna. Kyrkomötet beslöt i enlighet med utskottets förslag (KmSkr 2007:17).

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

Valsedlar till kyrkovalet trycks och levereras löpande under perioden från och med den 10 juni fram till och med mitten av augusti under valåret. Under perioden levererar tryckerierna de valsedlar som har tryckts löpande. Genom att styra om distributionen till valnämnderna beräknas antalet leveransadresser öka väsentligt, från 3 244 till ca 16 494 stycken.

För församlingar och pastorat skulle förslaget innebära ett ökat krav på bemanning under sommarmånaderna. Det skulle även behöva regleras

att det är valnämnden som ska ansvara för utläggning av alla valsedlar, inte endast blanka, på samtliga röstmottagningsställen.

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

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

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

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

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

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

Kyrkomötet 2017 beslutade på förslag av Organisationsutskottet (O 2017:11) med anledning av en motion (2017:69) att uppdra till kyrkostyrelsen att införa en ordning där valförrättarna och röstmottagarna ska se till att även valsedlar för de lokala valen, i de valkretsar som innefattas i den egna valnämndens ansvarsområde och som kommit till valnämnden i rätt tid, finns utlagda på samma sätt som valsedlar till stiftsfullmäktige och kyrkomötet. Ärendet bereds för närvarande av kyrkostyrelsen och planeras slutrapporteras till kyrkomötet 2019 (KsSkr 2018:3 s. 10, KmSkr 2017:23).

Rösträtt vid direkta val

Gällande ordning m.m.

Den som tillhör Svenska kyrkan och fyller 16 år senast på valdagen har rösträtt vid direkta kyrkliga val om han eller hon är kyrkobokförd i 1. församlingen, om det gäller val till en församling, 2. en församling som ingår i pastoratet, om det gäller val till ett pastorat, 3. en församling inom stiftet, om det gäller val till stiftsfullmäktige, eller 4. landet, om det gäller val till kyrkomötet (33 kap. 2 § kyrkoordningen). Frågor om rösträtt vid direkta val avgörs på grundval av en röstlängd som har upprättats före valet (33 kap. 3 §). Röstlängden upprättas för varje valdistrikt och upptar dem som har rösträtt vid valen, grundat på uppgifterna i tillhörighetsregistret (56 kap. 1 § 1) 30 dagar före den ordinarie valdagen (38 kap. 37 §). Det innebär att den som efter denna tidpunkt väljer att utträda ur Svenska kyrkan behåller sin rösträtt, medan den som inträtt som medlem inte kommer att erhålla rösträtt. En felaktig uppgift i röstlängden kan dock rättas (38 kap. 41 §).

Till bestämmelsen i 33 kap. 2 § om röstberättigade finns även ett antal beroenden på andra håll i regelverket. Exempelvis avgörs med grund i bestämmelsen vem som vid varje given tidpunkt är klagoberättigad i vissa förberedande beslut inför kyrkovalet (38 kap. 91 §). Vidare baseras antalet mandat som ska finnas i kyrkofullmäktige på antalet röstberättigade per den 1 oktober året före valåret (3 kap. 5 §). Detsamma gäller fördelningen av fasta valkretsmandat vid val till stiftsfullmäktige (38 kap. 14 §) respektive kyrkomötet (38 kap. 18 §). Det påverkar även vem som kan vara stödperson för nyregistrering av gruppbe-teckningar i ett direkt val (38 kap. 21 §). Även den fördelning av elektorer som stiftsstyrelsen ska besluta om i samband med biskopsval, som genomförs vid den tidpunkt som stiftsstyrelsen bestämt, är beroende av antalet röstberättigade enligt 33 kap. 2 § (8 kap. 17 §).

Tabellen nedan redovisar inträden och utträden enligt kyrkobokföringen för personer som både inträtt och utträtt ur Svenska kyrkan under perioden januari–oktober samma år. En person kan under perioden ha inträtt eller utträtt mer än en gång. Som jämförelsetal anges även totalt antal inträden i respektive utträden ur Svenska kyrkan för motsvarande period samt andelen återinträden och återutträden i procent av det totala antalet in- och utträden. Siffrorna tar inte hänsyn till hur många som har uppfyllt rösträttsålder. Vid kyrkovalet 2017 omfattade röstlängden dem som var röstberättigade den 18 augusti 2017. Antalet röstberättigade var 5 160 334 personer varav 984 680 röstade.

		Åter- utträden	Åter- inträden	Utträden	Inträden	Andel åter- utträden	Andel åter- inträden
2015	jan-feb	52	65	3 440	1 361	1,51 %	4,78 %
	mar-apr	72	54	8 374	1 567	0,86 %	3,45 %
	maj-jun	69	54	7 113	1 776	0,97 %	3,04 %
	jul-aug	50	53	5 237	1 044	0,95 %	5,08 %
	sep-okt	86	69	19 247	1 310	0,45 %	5,27 %
2016	jan-feb	27	46	4 255	1 238	0,63 %	3,72 %
	mar-apr	69	56	10 862	1 502	0,64 %	3,73 %
	maj-jun	107	99	18 096	1 703	0,59 %	5,81 %
	jul-aug	87	60	14 330	924	0,61 %	6,49 %
	sep-okt	323	221	32 834	1 143	0,98 %	19,34 %
2017	jan-feb	54	52	6 839	1 182	0,79 %	4,40 %
	mar-apr	77	45	16 664	1 506	0,46 %	2,99 %
	maj-jun	60	96	9 935	1 760	0,60 %	5,45 %
	jul-aug	63	181	10 023	1 501	0,63 %	12,06 %
	sep-okt	301	124	44 362	2 134	0,68 %	5,81 %

Utskottets överväganden

Motion 2018:7

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2018:7.

Utskottet konstaterar att kyrkomötet vid flera tidigare tillfällen har behandlat frågor om distribution av valsedlar. Det är en viktig och i många delar komplicerad insats som är kostsam oavsett hur och av vem den genomförs. Vid kyrkomötet 2015 behandlades senast en liknande motion. Utskottet uttalade då att det dåvarande förslaget, som handlade om distribution av valsedlar direkt till valnämnderna, var så kostnadsdrivande och hade en så stor påverkan på församlingar och pastorat att fördelarna med en förändrad distribution inte kunde överväga nackdelarna. Detta är också utskottets uppfattning avseende förslaget i den nu aktuella motionen. Förslaget skulle därutöver innebära att ansvaret för valsedelsdistributionen överflyttas till stiftens. Inte heller detta menar utskottet skulle vara en lämplig ordning sett till stiftens olika förutsättningar. Utskottet menar därför att motionen ska avslås.

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

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2018:89.
--

Fråga om rösträtt i de kyrkliga valen är en demokratifråga och valhandlingen har betydelse som ett uttryck för samhörigheten med kyrkan. Av dem som inträder i Svenska kyrkan finns ett mindre antal som inom en kort tid därefter åter utträder. Skälen för detta kan vara många och motiven till detta kan inte utläsas genom statistiska uttag. Av det uttag som redovisas i bakgrunden kan dock utläsas att antalet korta medlemskap, till skillnad från vad som ibland framförs, i vart fall inte har ökat i någon påtaglig omfattning i samband med 2017 års kyrkoval. Det är enligt utskottets mening inte lämpligt att mot denna bakgrund överväga att begränsa en nybliven tillhörigs samhörighet med kyrkan genom att inskränka rösträtten. Utskottet noterar också de synpunkter som Kyrkorättsnämnden har framfört. Utskottet föreslår av dessa skäl att motionen ska avslås.

Uppsala den 5 oktober 2018

På Organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Migelle Wikström, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Mattias Benke, Tommy Eriksson, Maria Lagerman, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Christina Hjelm, Håkan Widepalm, Arnold Boström, Olle Reichenberg, Johnny Lilja, Lars B Andersson och Irene Oskarsson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson, Victor Ramström, August Hermansson, Benny Ahremark Persson, Märta Brita Forsberg Svensson, Linda Lindberg, Margareta Karlsson, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Ragnar Persenius och Åsa Nyström har deltagit i utskottets överläggningar.

Kyrkomötet
Kyrkorättsnämndens yttrande 2018:7y

Rösträtt för nyligen inträdda medlemmar

Kyrkorättsnämndens yttrande över motion 2018:89

I första att-satsen i motion 2018:89 finns ett förslag till ändring 33 kap. 2 § kyrkoordningen som innebär att det ska vara ett nytt villkor för att ha rösträtt vid direkta kyrkliga val att tillhöra Svenska kyrkan den 1 november året före valåret. Andra att-satsen i motionen innehåller inte något förslag till ändring i kyrkoordningen och behandlas därför inte av Kyrkorättsnämnden.

De principiella synpunkter på uppställningen av ett förslag till ändringar i kyrkoordningen och på beredningen av ett sådant förslag som Kyrkorättsnämnden framför i yttrandet 2018:2y gäller även beträffande motion 2018:89.

Om bestämningen av vem som har rösträtt fixeras till en viss tidpunkt förändras den faktiska innebörden i ett antal bestämmelser i kyrkoordningen där det är av betydelse vilka personer och hur många som är röstberättigade. Det gäller t.ex. vilka personer som enligt 4 kap. 23 § nominerar kandidater inför val av församlingsråd eller hur många elektorer som ska utses av vart och ett av församlingarnas/pastoratens kyrkofullmäktige inför ett kommande biskopsval enligt 8 kap. 17 §. Enligt vissa bestämmelser avseende kyrkovalet ska en avstämning göras av antalet röstberättigade den 1 oktober året före ett valår. Det gäller bl.a. fördelningen av fasta valkretsmandat vid val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet enligt 38 kap. 14 § respektive 38 kap. 18 §. Det är inte känt vid en avstämning den 1 oktober vilka som kommer att tillhöra Svenska kyrkan en månad senare, alltså den 1 november. Det blir med hänsyn till det som här redovisats inte möjligt att fatta beslut om den föreslagna ändringen i 33 kap. 2 § utan att ändra även andra bestämmelser i kyrkoordningen.

Uppsala den 29 augusti 2018

På Kyrkorättsnämndens vägnar

Britas Lennart Eriksson, ordförande

Gunnar Edqvist, sekreterare

Närvarande: Britas Lennart Eriksson, ordförande, Stig Eriksson, Mattias Benke, Manilla Bergström, Lotta Lind, Mats Törnered och biskop Ragnar Persenius.