

---

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

**Valfrågor m.m.**

---

## **Sammanfattning**

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

Till betänkandet finns fyra reservationer och tre särskilda meningar.

## Innehållsförteckning

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

## Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

O 2021:5

Kyrkomötet beslutar att

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

## Motionernas förslag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bakgrund

### Effektivisering, förenkling och digitalisering av kyrkovalet

#### Digitala satsningar

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

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

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

#### Digital röstning

##### *Inledning*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *En internationell utblick*

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

### **Elektroniska kandidatförklaringar**

#### *Gällande bestämmelser*

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

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

#### *Tidigare behandling i kyrkomötet*

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

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



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

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

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

### *Dataskyddsförordningen*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O 2021:5

### **Direkta och indirekta val**

Valsystemets utformning och inte minst frågan om i vilken utsträckning olika beslutande organ ska väljas genom direkta eller indirekta val har under lång tid varit en omdiskuterad fråga i Svenska kyrkan såväl före som efter relationsändringen. Senast vid kyrkomötet 2017 behandlade organisationsutskottet i betänkandet O 2017:4 fem motioner som alla berörde frågor om direkta eller indirekta kyrkliga val eller valsystemets utformning (för en redogörelse över tidigare behandling av frågan hänvisas till nämnda betänkande). Utskottet avslog samtliga motioner men föreslog samtidigt kyrkomötet att med anledning av motionerna 2017:16, 2017:39, 2017:82, 2017:88 och 2017:101 uppdra åt kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta val ur demokrati-, kyrkosyns- och digitaliseringsperspektiv. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag (KmSkr 2017:21). Uppdraget återrapporteras till kyrkomötet 2021 i KsSkr 2021:3 där även den konsekvensanalys som genomförts finns med som bilaga 1 till skrivelsen.

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

Ur ett *demokratiperspektiv* ger analysen som slutsats att såväl direkta val som indirekta val är att betrakta som demokratiska val. Det handlar i båda fallen om representativ demokrati, till skillnad från den direkta demokrati som tar sig uttryck i beslutande folkomröstningar. Det konstateras att direkta val ger ett snabbare genomslag beträffande sammansättningen av stiftsfullmäktige respektive kyrkomöte än vad som är fallet med indirekta val. I analysen förs också ett resonemang om i vilken mån detta kan komma att påverka valdeltagandet.

Beträffande *kyrkosynen* finner analysen att de olika valsätten medför vissa förskjutningar av perspektivet. Såväl direkta val som indirekta val låter sig dock förenas med det som i bekännelse och kyrkoordning framställs som Svenska kyrkans syn på sig själv.

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

### **Valsedlar**

#### **Gällande bestämmelser m.m.**

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

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

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

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

### **Tidigare behandling i kyrkomötet**

#### *Valsedlars utformning*

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

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

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

#### *Valsedelsdistribution*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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



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

O 2021:5

## Församlingsrepresentation i kyrkofullmäktige och kyrkoråd

### Gällande bestämmelser

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

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

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

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

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

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

### **Tidigare behandling i kyrkomötet**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Utskottets överväganden

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

#### Utskottets förslag:

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

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

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

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

**Motion 2021:71 Reformerade indirekta val**

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

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

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

**Utskottets förslag:**

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

Utskottet konstaterar inledningsvis att arbetet med distribution av valedlar 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 valedlar genom stiftsstyrelserna, så som föreslås i motionen. Motion 2021:61 ska därför bifallas.

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

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

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

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

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

Digitalt sammanträde den 7 oktober 2021

På organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Kajsa Walleng, sekreterare*

*Migelle Wikström, sekreterare*

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

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

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

### **Reservation 1**

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

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

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

### **Reservation 2**

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

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

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

### **Reservation 3**

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

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

*Eric Westroth*

### **Reservation 4**

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

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

*Eric Westroth, Olle Reichenberg och Elisabeth Kullenberg*

### **Särskild mening 1**

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

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

### **Särskild mening 2**

Jag bejakar reservation 2 avseende motion 2021:71.

*Gunvor Vennberg*

### **Särskild mening 3**

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

*Victor Ramström*