
Kyrkomötet
Organisationsutskottets betänkande 2022:5

Valfrågor

Sammanfattning

I betänkandet behandlas fem motioner som på olika sätt berör valfrågor. Motion 2022:1 berör frågor om plombering av valurnor, valsedlars utformning och digital röstning. Motion 2022:7 punkterna 3 och 4 handlar om tidpunkt för kyrkovalet respektive kriterier för registrering av nomineringsgrupper. Vidare behandlas motion 2022:30 som berör inskränkt valbarhet till kyrkomötet respektive motion 2022:63 som handlar om parlamentarisk utredning om indirekta val. Slutligen behandlas även motion 2022:81 som berör procentspärr till kyrkomötet samt frågan om fördelning av utjämningsmandat. Utskottet föreslår bifall till motion 2022:81 och att övriga motioner ska avslås.

Till betänkandet finns sju reservationer och fem särskilda meningar.

Innehåll

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut	3
Motionernas förslag	3
Motion 2022:1 av Petter Nilsson och Nima Gholam Ali Pour, Säkrare valsystem	3
Motion 2022:7 p. 3 och 4, Petter Nilsson och Daniel Engström, Förnyat valsystem och organisation för missionsbefallningen	3
Motion 2022:30, Margaretha Herthelius m.fl., Nationella listor vid kyrkoval	3
Motion 2022:63, Sven Gunnar Persson m.fl., Parlamentarisk utredning om indirekta val	3
Motion 2022:81, Jesper Eneroth m.fl., Höjd tröskel för deltagande i kyrkomötet.....	4
Yttrande från läronämnden	4
Bakgrund	4
Direkta och indirekta val	4
Nomineringsgrupper	5
Mandatfördelning	8
Inskränkt valbarhet till kyrkomötet.....	10
Valdag	12
Digital röstning	13
Valsedlar	15
Hantering av valurnor vid avbrott i röstmottagningen.....	17
Utskottets överväganden	19
Motion 2022:1 Säkrare valsystem	19
Motion 2022:7 p. 3 och 4 Förnyat valsystem och organisation för missionsbefallningen	19
Motion 2022:30 Nationella listor vid kyrkoval	19
Motion 2022:63 Parlamentarisk utredning	20
Motion 2022:81 Höjd tröskel för deltagande i kyrkomötet	20
Reservationer och särskilda meningar	21
Bilaga Läronämndens yttrande 2022:10y	24

Kyrkomötet beslutar att

1. avslå motion 2022:1, punkt 1.
2. avslå motion 2022:1, punkt 2.
3. avslå motion 2022:1, punkt 3.
4. avslå motion 2022:7, punkt 3.
5. avslå motion 2022:7, punkt 4.
6. avslå motion 2022:30.
7. avslå motion 2022:63.
8. bifalla motion 2022:81, punkt 1.
9. bifalla motion 2022:81, punkt 2.

Motionernas förslag

Motion 2022:1 av Petter Nilsson och Nima Gholam Ali Pour, Säkrare valsystem

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att

1. återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att valnämnderna åläggs att registrera plombering vid kyrkovalet,
2. utreda möjligen att införa ett valsystem med en gemensam valsedel för samtliga valbara alternativ,
3. utreda möjligheten att med personlig elektronisk signatur kunna rösta i kyrkovalet via internet.

Motion 2022:7 punkterna 3 och 4, Petter Nilsson och Daniel Engström, Förnyat valsystem och organisation för missionsbefallningen

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att

3. återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att kyrkovalet förläggs mitt emellan de allmänna valen, mitt emellan påsken och pingsten,
4. utreda nya kriterier för registrering av nomineringsgrupper till kyrkovalet.

Motion 2022:30, Margaretha Herthelius m.fl., Nationella listor vid kyrkoval

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att bestämmelserna om inskränkt valbarhet till kyrkomötet upphävs.

Motion 2022:63, Sven Gunnar Persson m.fl., Parlamentarisk utredning om indirekta val

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning med bred parlamentarisk förankring med uppdrag att komma med förslag till utformning av indirekta val av stiftsfullmäktige och kyrkomöte och vilka ändringar av kyrkoordningen detta kan medföra. De ekonomiska aspekterna på ett sådant system ska också belysas i utredningen.

Motion 2022:81, Jesper Eneroth m.fl., Höjd tröskel för deltagande i kyrkomötet

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär

1. införande av procentspärr för val till kyrkomötet,
2. att utjämningsmandat endast fördelas mellan de nomineringsgrupper som först erhållit minst ett fast valkretsmandat i någon av valkretsarna.

Yttrande från läronämnden

Läronämnden har yttrat sig över motion 2022:30 i Ln 2022:10y, *bilaga*.

Bakgrund

Direkta och indirekta val

Valsystemets utformning har under lång tid varit en omdiskuterad fråga i Svenska kyrkan såväl före som efter relationsändringen; inte minst vad gäller frågan om i vilken utsträckning olika beslutande organ ska väljas genom direkta eller indirekta val. Bland annat behandlades vid kyrkomötet 2017 fem motioner som berörde ämnet (2017:16, 2017:39, 2017:82, 2017:88, 2017:101). Organisationsutskottet avslod samtliga motioner, men föreslog samtidigt kyrkomötet att med anledning av motionerna uppdra åt kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta val ur demokrati-, kyrkosyns- och digitaliseringsperspektiv (O 2017:4). Uppdraget till kyrkostyrelsen, som bifölls av kyrkomötet, återrapporterades som slutbehandlat till kyrkomötet 2021 (KsSkr 2021:3, se bilaga 1 för konsekvensanalysen).

Vid 2021 års kyrkomöte behandlade organisationsutskottet en motion (2021:71) vari det föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag 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 skulle belysas. Organisationsutskottet anförde med anledning av motionen att de välkomnade den ovan nämnda konsekvensanalys som kyrkostyrelsen genomfört och att det fortsatt behövs samtal som berör valsystemets utformning. Vidare framhöll utskottet följande (O 2021:5).

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 valsystem 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 föreslås därför att motion 2021:71 ska avslås.

Kyrkomötet biföll utskottets förslag om att avslå motionen (Km prot., beslut § 93).

I kyrkostyrelsens skrivelse KsSkr 2022:1 framhåller kyrkostyrelsen – angående större utredningar för framtidens kyrka – att de ser ”behov av att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden, vilket är ett arbete som inleds under 2023, för att under 2024 utreda hur den kan tryggas och upprätthållas till en lägre kostnad än idag” (s. 8).

Nomineringsgrupper

Allmänt om nomineringsgrupper och partier

Enligt 2 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan är Svenska kyrkan en öppen folkkyrka som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet. I inledningstexten till nionde avdelningen i kyrkoordningen – som handlar om val – står följande.

Inom kyrkan väljs människor till olika förtroendeuppdrag och för att överlägga och fatta beslut på hela gemenskapens vägnar. Så har det varit genom kyrkans hela historia. I mycket har kyrkans beslutsordningar knutit an till men även påverkat vad som har gällt i det samhälle där kyrkan har verkat.

Svenska kyrkan har den ordningen att de kyrkotillhöriga väljer sina företrädare i beslutande organ genom demokratiska val. Därigenom ger de kyrkliga valen var och en som tillhör kyrkan en möjlighet att ta ansvar för hur församlingen skall fullgöra sin grundläggande uppgift och hur stiftet och den nationella nivån skall främja den uppgiften. Denna breda delaktighet i kyrkans styrelse har också sin grund i kristen människosyn och i Guds folks gemensamma ansvar på dopets grund för kyrkans alla angelägenheter.

Valsystemet kan utformas på olika sätt så länge grundläggande värden tas till vara. Dit hör rätten till fria val som ger möjlighet för var och en att med lika rösträtt välja enligt sin egen övertygelse. Valhandlingen har också betydelse som ett uttryck för samhörighet med kyrkan.

Nomineringsgrupper förekommer endast i förhållande till de direkta val som genomförs enligt kyrkoordningens 38:e kapitel. Det finns ingen definition av begreppet ”nomineringsgrupp” varken i kyrkoordningen eller i dess förarbeten. Av 38 kap. 21 § och 31 § framgår endast att en nomineringsgrupp måste ha stöd av ett visst antal personer för att kunna registrera en gruppbezeichnung respektive att endast nomineringsgrupper som har registrerat gruppbezeichnung och anmält kandidater kan delta i valet. I praktiken behöver nomineringsgruppen även ha ett ombud (jfr 38 kap. 27 § andra stycket). Möjlighet att avslå en ansökan om registrering av gruppbezeichnung regleras i 24 §, där det framgår att det finns tre olika kriterier för att avslå en ansökan. Det första är om bezeichnung inte uppfyller kraven i 22 §, som innebär att bezeichnungen som registreras för val till stifts- eller kyrkofullmäktige alltid ska innehålla stiftets respektive församlingens eller pastoratets namn i nominativ- eller genitivform. Det andra kriteriet är att en ansökan kan avslås om bezeichnung kan antas bli förväxlad med en annan bezeichnung som kan förekomma i samma val. Det tredje skälet för att avslå en ansökan är om den önskade bezeichnung bedöms som uppenbart olämplig. Det finns ingen närmare vägledning i förarbetena vad som är att se som en uppenbart olämplig bezeichnung. I exempelvis kommentaren till kyrkoordningen har dock bezeichnungen som kan antas väcka anstöt hos en bred grupp, eller som innehåller oacceptabla värderingar, angetts som exempel på bezeichnungen som får anses uppenbart olämpliga

(Edqvist m.fl., Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2018 med kommentar och angränsande lagstiftning s. 560, Verbum).

Inför tillkomsten av kyrkoordningen berördes valfrågor närmare i delbetänkandet *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv* (SKU 1998:4) där följande anfördes (s. 164).

Vi vill här inledningsvis göra det generella konstaterandet att när vi i valbestämmelserna i kyrkoordningen använder begreppet ”parti” definierar vi detta i enlighet med 3 kap. 7 § regeringsformen, där det stadgas att ”med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning”. Det är väljarnas egen sak att själva organisera sig i grupper, som i dessa sammanhang benämns partier. Begreppet parti avser alltså inte enbart politiska partier.

I huvudbetänkandet, Förslag till kyrkoordning (SKU 1998:1) hade dock termen ”parti” – utan någon närmare motivering av varför – ersatts av begreppet ”nomineringsgrupp” (se SKU 1998:1 s. 268, 13 §). Inte heller Svenska kyrkans centralstyrelse berörde frågan närmare i den efterkommande skrivelsen (CsSkr 1998:3). Av det som framgår av förarbetena torde det som uttalats i ovan nämnda delbetänkande gällande begreppet ”parti” även gälla för begreppet ”nomineringsgrupp”.

Vad gäller termen parti fanns det fram till år 2015 en definition i 3 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (1974:152). Enligt det nu borttagna tredje stycket i nämnda lagrum var ett parti varje sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild beteckning. Det fanns således inga krav på särskild storlek eller form för att ett parti skulle anses föreligga. Det krävdes inte heller att partiet hade något politiskt program, stadgar eller styrelse. Ett parti behövde inte heller uppfylla kriterierna för en juridisk person. I de förarbeten som låg till grund för förändringen anförde regeringen att justeringen inte innebar någon ändring i sak i fråga om möjligheterna för en sammanslutning eller väljargrupp att ställa upp i val, utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda. Regeringen anförde vidare (prop. 2013/14:70 s. 19).

Att begreppet parti inte är närmare definierat i lag är ett uttryck för att det i vårt land sedan lång tid har ansetts vara en viktig princip att partiernas verksamhet ska regleras med försiktighet med hänsyn till vikten av en fri åsiktsbildning. Det finns därför exempelvis inte några särskilda regler för just partiets verksamhet. Några rättsliga begränsningar avseende partiets ideologier finns inte heller. Avsaknaden av restriktioner vad gäller partibildning ska således ses i ljuset av regeringsformens starka skydd för föreningsfriheten, som tillförsäkrar var och en frihet gentemot det allmänna att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften. Föreningsfriheten anses grundläggande för den politiska verksamheten eftersom politiska partier är att anse som föreningar (prop. 1973:90 s. 240). Det ska emellertid betonas att allmänna lagar och andra bindande föreskrifter naturligtvis gäller fullt ut för partier och deras företrädare liksom för andra organisationer och deras företrädare.

Även om det inte finns något formellt krav på att ett parti behöver vara organiserat som en juridisk person, finns det i praktiken en skillnad avseende vad ett parti kan göra beroende på hur partiet är organiserat. Exempelvis måste partiet vara en juridisk person för att kunna registrera en partibeteckning eller för att ansöka om statligt partistöd.

Tidigare behandling i kyrkomötet

Vid kyrkomötet 2017 behandlade organisationsutskottet en motion (2017:109) om förbud mot rasistiska nomineringsgrupper. Utskottet anförde i sina överväganden att det tar avstånd från rasism och extremism, men ställer sig kritiska till att förbjuda vissa människor och nomineringsgrupper på det sätt som föreslagits i motionen och på så vis inskränka demokratin (O 2017:6). Utskottet föreslog därför avslag, vilket även blev kyrkomötets beslut (Km prot., beslut § 183).

Även vid kyrkomötet året efter behandlades en motion (motion 2018:18) rörande förbud mot främlingsfientliga nomineringsgrupper. Organisationsutskottet föreslog, liksom året tidigare, att även denna motion skulle avslås, och anförde i sina överväganden följande (O 2018:10).

Utskottet vill inledningsvis poängtera att det kraftfullt tar avstånd från alla former av rasism och andra kränkningar av alla människors värde och värdighet. Utskottet delar till fullo skrivningarna i Läronämndens yttrande (2018:5y) om att det är grundläggande i kristen människosyn att värna, driva och ge uttryck för alla människors lika och okränkbara skapelsegivna värde och värdighet och att det i Svenska kyrkan förutsätts att beslutsorganen, där nomineringsgrupperna är företrädare, följer Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära.

Svenska kyrkans beslutsorgan har ett kollektivt ansvar för att Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära följs. Den som vigs till ett uppdrag inom kyrkans vigningstjänst har ett särskilt ansvar och måste svara för hur de efterlever de löften som de har gett vid vigningen. Förtroendevalda inom Svenska kyrkan förutsätts dela Svenska kyrkans grundläggande värderingar, men det finns inget bekännelsekrav på enskilda förtroendevalda. Tillsynen från biskop och domkapitel avser församlingarnas och pastoratens beslutsorgan och personer inom vigningstjänsten.

Utskottet finner att kampen mot rasism, främlingsfientlighet och andra kränkningar bör föras genom öppen och fri debatt snarare än genom förbud i kyrkoordningen. Att företrädare för Svenska kyrkan i olika sammanhang lyfter fram den kristna människosynen är ett bättre redskap i kampen mot rasismen än att förbjuda vissa grupper. Ett exempel som är värt att lyfta fram särskilt är uttalandet som gjordes av konferensen mot främlingsfientlighet, rasism och populistisk nationalism i samband med global migration, där ärkebiskop Antje Jackelén deltog. Att genom ändringar i kyrkoordningen utestänga vissa åsikter och nomineringsgrupper strider mot grundläggande demokratiska principer och leder till svåra avgränsningsproblem. Vidare riskerar det att leda till allt fler inskränkningar på sikt.

Mot bakgrund av det anförda, och med ett kraftfullt avståndstagande från alla former av rasism och kränkningar av alla människors värde och värdighet, föreslår utskottet att motion 2018:18 ska avslås.

Kyrkomötet beslutade att bifalla utskottets förslag om att avslå motionen (Km prot., beslut § 188).

Mandatfördelning

Allmänt om mandatfördelning mellan nomineringsgrupper

Kyrkovalet syftar till att fördela ett visst på förhand bestämt antal ledamotsplatser och ersättningsplatser – så kallade mandat – i kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet, mellan de nomineringsgrupper som har registrerat sig på förhand och anmält kandidater för det aktuella valet. Mandaten i de ovan nämnda beslutande organen fördelas proportionerligt mellan nomineringsgrupperna enligt en på förhand bestämd beräkningsmodell där den så kallade jämkade uddatalsmetoden används. Beräkningsmodellen är liknande den som används i de allmänna valen. En skillnad är dock bland annat att det i kyrkovalet – till skillnad från i allmänna val – inte finns någon procentspärr för att få en plats. Det betyder att om en nomineringsgrupp har fått tillräckligt många röster i relation till andra nomineringsgrupper – för att få ett mandat i en valkrets som de ställer upp i – får gruppen också ett mandat i det aktuella organet.

Vid val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet finns det flera valkretsar, där det till varje valkrets finns knutet ett visst antal så kallade *fasta mandat*. I och med att de fasta mandaten fördelas mellan valkretsarna kan detta leda till att en nomineringsgrupp som fått många röster i en valkrets ändå blir utan ett fast mandat. För att kompensera för detta förhållande – det vill säga för nomineringsgrupper som totalt sett fått många röster sett till hela stiftet när det gäller val till stiftsfullmäktige eller hela landet när det gäller kyrkomötet – finns så kallade *utjämningsmandat*. Syftet med utjämningsmandat är att skapa en bättre proportionell fördelning mellan nomineringsgrupper i ett val med flera valkretsar. Vid val till stiftsfullmäktige är fyra femtedelar fasta valkretsmandat och en femtedel utjämningsmandat (38 kap. 13 § kyrkoordningen). Vid val till kyrkomötet är 225 platser fasta mandat och 24 platser utjämningsmandat (38 kap. 17 §).

Vid fördelning av utjämningsmandat ser man hela stiftet som en valkrets vid val till stiftsfullmäktige, respektive hela landet som en valkrets vid val till kyrkomötet. En jämförelse görs sedan av hur många mandat en nomineringsgrupp skulle ha fått om hela stiftet, respektive hela landet, varit en valkrets och jämför detta med hur många fasta mandat gruppen totalt sett fått då mandaten fördelats i respektive valkrets. Om en nomineringsgrupps beräknade mandat överstiger det totala antalet fasta mandat gruppen fördelats, tilldelas gruppen lika många utjämningsmandat som skillnaden. Bestämmelser om hur mandatfördelningen går till finns i 38 kap. 62–87 §§ (för en mer ingående förklaring av ovan nämnda beräkningsmodeller samt exempel på beräkningar, se Edqvist m.fl., Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2018 med kommentar och angränsande lagstiftning s. 601–628, Verbum).

Tidigare behandling av frågan om utjämningsmandat och procentspärr

Inför relationsändringen behandlades frågor om de kyrkliga valen i delbetänkandet *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv* (SKU 1998:4). I den så kallade Valutredningen utreddes bland annat frågan om utjämningsmandat och procentspärr, där utredningen anförde följande (SKU 1998:4 s. 151).

Vi har konstaterat att det är ett genomgående drag i de utredningar som behandlat frågan att ett system med utjämningsmandat är bästa sättet att vid val som sker inom flera valkretsar uppnå proportionalitet mellan partier och grupperingar. Systemet, som gäller vid val till riksdag och landsting, skulle sannolikt ha varit infört även vid val till kommunfullmäktige om inte oenighet rått i frågan om småpartispärr.

Enligt vår uppfattning har frågan om införandet av en sådan spärr ingen aktualitet vad gäller de kyrkliga valen och kan därför inte vara

någon komplicerande faktor här. Vi ser det som positivt att ett system med utjämningsmandat ger möjlighet till en i förhållande till valresultatet rättvis representation också för mindre partier/grupperingar.

Avvägningen av i vilken utsträckning man genom införande av utjämningsmandat skall söka uppnå proportionalitet måste dock ske under hänsynstagande till i sammanhanget relevanta omständigheter i övrigt.

I det förslag till kyrkoordning som centralstyrelsen sedermera lade fram till kyrkomötet 1999 föreslogs den ordning som är gällande även idag med direkta val och med fördelning av både fasta mandat och utjämningsmandat i valen till stiftsfullmäktige och kyrkomöte (CsSkr 1999:3 s. 2–253 f.). I sina överväganden anförde centralstyrelsen bland annat följande (s. 2–259 f.).

Att vi vad gäller antalet valkretsmandat vid val till stiftsfullmäktige och Kyrkomötet använt begreppet ”fasta” mandat beror på att vi finner det lämpligt med en ordning med fasta mandat och *utjämningsmandat* vid dessa val. Frågan om införande av ett sådant system vid kyrkliga val har aktualiserats vid flera tillfällen under de senaste åren. Systemet är – jämte minimibestämmelser för antalet mandat per valkrets – ägnat att vid val som sker i flera valkretsar uppnå rättvisande proportionalitet mellan grupperingar. Det gäller vid val till riksdag och landsting. I likhet med utredningen ser vi det som positivt att systemet ger möjlighet till en i förhållande till valresultatet rättvis representation också för mindre grupperingar.

För att en ordning med utjämningsmandat skall kunna tillämpas fordras att totalantalet röstberättigade inte är alltför lågt samt att det finns ett i praktiken etablerat system med ett antal nomineringsgrupper. Dessa förutsättningar anser vi uppfyllda när det gäller valen till Kyrkomötet och till stiftsfullmäktige. När det gäller val till stiftsfullmäktige ansluter vi oss till utredningens uppfattning att fyra femtedelar av totala antalet mandat skall utgöra fasta valkretsmandat och en femtedel utjämningsmandat. Eftersom utredningsförslaget inte innebär direkta val till Kyrkomötet finns där inga förslag beträffande utjämningsmandat. Vi föreslår att andelen utjämningsmandat skall vara ungefär en tiondel av totala antalet mandat, d.v.s. samma fördelning mellan fastamandat och utjämningsmandat som vid val till riksdagen.

I delbetänkandet *Välja med förtroende* (SKU 2006:2), kom frågan om utjämningsmandat och procentspärri att återigen behandlas. Den så kallade Demokratiutredningens sammanvägda förslag var att införa en procentspärri avseende val till kyrkomötet. I detalj innebar förslaget att en nomineringsgrupp var tvungen att få minst fyra procent av rösterna i hela landet, alternativt tolv procent av rösterna i en valkrets, för att kunna erhålla mandat i kyrkomötet. I utredningen framhölls bland annat att det med ett valsystem som innehåller utjämningsmandat – men inte har någon spärri för nomineringsgrupper – behövs ett relativt litet antal röster för att få ett mandat. Vidare framhölls att detta fått genomslag vid valet till kyrkomötet både år 2001 och 2005. I sina överväganden påpekade utredningen att det fanns skäl för nuvarande ordning som ger möjlighet för alla nomineringsgrupper att bli företrädare i kyrkomötet i relation till valresultatet. Samtidigt menade utredningen att ett stort antal mycket små nomineringsgrupper riskerar att påverka arbetet i kyrkomötet, där utskottsarbetet utgör själva grunden för arbetet med olika förslag som läggs fram i skrivelser och motioner. Utredningen pekade på att samspelet mellan utskottsarbetet och överläggningarna i

nomineringsgrupperna är en förutsättning för att i utskotten nå fram till ställnings- taganden som är förankrade hos kyrkomötets majoritet och att det inte är möjligt att vid sammanträden i plenum – på samma sätt som i utskotten – föra konstruktiva resonemang i syfte att nå fram till ofta nödvändiga kompromisser. Enligt utredningen hade det varit en klar fördel om nomineringsgrupper funnits företrädda i alla utskott. Sammanfattningsvis föreslog utredningen ett införande av en procentspärr enligt ovan, där man vid en avvägning mellan olika legitima intressen fann det lämpligt att föreslå samma spärr som vid val till riksdagen, det vill säga fyra procent. Dock ansåg utredningen det befogat med ett undantag från nämnda spärr om en nomineringsgrupp har särskilt stark ställning i ett visst stift, varför även spärren på tolv procent av rösterna i ett stift lades fram som förslag (SKU 2006:2 s. 165 f.).

Kyrkostyrelsen kom aldrig att lägga fram något förslag på grundval av betänkandet *Välja med förtroende*. Vid kyrkomötet 2007 lades dock fram en motion (2007:90) som byggde på ett förslag till skrivelse som diskuterats av kyrkostyrelsen. I nämnda motion fanns ett förslag om att införa en procentspärr på så sätt som föreslagits av Demokratiutredningen. Förslaget avslogs av organisationsutskottet med motiveringen att ”utskottet anser till skillnad från motionärerna att det inte bör införas en sådan spärr” (O 2007:5).

Partispärrar i de allmänna valen

Bestämmelserna om kyrkoval bygger i stor utsträckning på bestämmelserna i vallagen (2005:837). Även i de allmänna valen tillämpas fasta mandat och utjämningsmandat för att uppnå en mandatfördelning mellan partierna som i så stor utsträckning som möjligt stämmer överens med vilka partier väljarna röstat på (se 3 kap. 7–9 §§ regeringsformen och 14 kap. 3–8 §§ vallagen). Som nämnts ovan tillämpas dock partispärrar i de allmänna valen. Spärren innebär att ett parti måste ha fått minst en viss andel av de giltiga rösterna i valområdet för att kunna få delta i mandatfördelningen. Vilken procentandel av rösterna som partiet måste ha fått skiljer sig mellan olika val. Vid val till riksdagen är gränsen fyra procent av rösterna i hela riket (3 kap. 7 § regeringsformen). Ett parti som erhållit minst tolv procent av rösterna i en valkrets får dock delta i fördelningen av de fasta mandaten i den valkretsens. En gräns på fyra procent av rösterna i hela landet tillämpas även vid val till Europaparlamentet (14 kap. 6 § tredje stycket vallagen), medan gränsen ligger på tre procent av rösterna i regionen vid val till regionfullmäktige (14 kap. 6 § andra stycket). Vid val till kommunfullmäktige ligger spärren på två procent av rösterna i kommuner som endast har en valkrets, medan gränsen i kommuner med flera valkretsar ligger på tre procent (14 kap. 6 § första stycket).

Inskränkt valbarhet till kyrkomötet

Gällande bestämmelser

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

Bestämmelsen om att valbarheten är inskränkt till stiftet som valkrets infördes genom beslut av 2007 års kyrkomöte efter bifall till en motion (se motion 2007:90, O 2007:5 och KmSkr 2007:17). Ett liknande förslag hade dock redan lagts av Demokratiutredningen året innan som anfört följande angående förslaget (SKU 2006:2 s. 163 f.).

När Kyrkomötet sammanträder samlas representanter för hela Svenska kyrkan för att fatta gemensamma beslut. Gemenskapen är då överordnad delarna. Stiftet utgör valkretsar vid val till Kyrkomötet och antalet personer som väljs från varje stift är beroende av antalet röstberättigade kyrkemedlemmar i stiftet. Det finns dock inga garantier för att den som väljs från ett visst stift representerar stiftet på det sättet att han eller hon tillhör någon av det stiftets församlingar. Valbarheten till Kyrkomötet är endast kopplad till kyrkotillhörigheten inte till stiftstillhörigheten. I diskussionerna om direkta eller indirekta val till Kyrkomötet har frågan om sambandet mellan kyrkans olika nivåer spelat en framträdande roll. Vi har tidigare föreslagit att ordningen med direkt val till Kyrkomötet skall bibehållas. Även om vi menar att övervägande skäl talar för att bibehålla de direkta valen innebär det inte att vi utan vidare avvisar alla skäl som har redovisats för en övergång till indirekta val. Ett sätt att stärka och hålla samman sambandet mellan stift och nationell nivå är att inskränka valbarheten till stiftet som valkrets vid val till Kyrkomötet. Stiftsgrupperna har inte samma betydelse för Kyrkomötets arbete som tidigare har varit fallet. Vi ser det ändå som angeläget att det så långt möjligt görs tydligt att när Kyrkomötet sammanträder så samlas förtroendevalda från de olika stiftet för att fatta gemensamma beslut. Vi föreslår därför att valbarheten skall vara inskränkt till valkretsen vid val till Kyrkomötet. Samtidigt menar vi att det skall vara möjligt att vara kvar som ledamot under mandatperioden även om man flyttar från det stift för vilket man är vald.

Som motiv för att bifalla förslaget i motionen framhöll organisationsutskottet att en inskränkt valbarhet är ett sätt att stärka och hålla samman sambandet mellan stift och nationell nivå. Enligt utskottets mening var det vidare angeläget att så långt som möjligt göra tydligt att när kyrkomötet sammanträder samlas förtroendevalda från de olika stiftet för att fatta beslut gemensamt (O 2007:5). Bestämmelsen om inskränkt valbarhet trädde i kraft 1 januari 2008, men tillämpades första gången vid 2009 års kyrkoval.

Tidigare ordning

Även innan ovan nämnda ändring om inskränkt valbarhet infördes var varje stift en valkrets. Det fanns dock ingen garant för stiftsrepresentation vid val till kyrkomötet, utan kandidater kunde nomineras för landet som helhet. Före år 2001 – då det var indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte – skedde nomineringar av kandidater inom stiftet. Denna ordning hade gällt sedan 1982 års kyrkomötesreform, som bland annat innebar att kyrkomötet fick 251 ledamöter samt att den prästerliga representationen och biskoparnas självskrivna ledarskap avskaffades. Tidigare hade kyrkomötet bestått av 96 ledamöter, varav 39 prästerliga ombud. De prästerliga ombuden var dels samtliga 13 biskopar, dels 26 valda ombud för stiftet. Reformen innebar att stiftsrepresentationen inte längre var lika självskriven (se prop. 1981/82:192). Nomineringar av kandidater skedde dock fortsatt inom stiftet och med något enstaka undantag tillhörde alla kyrkomötets ledamöter från ett visst stift en församling i det stiftet. Även om valbarhetsbestämmelserna inte ändrades i samband med relationsändringen, innebar ändringen med direkta val till kyrkomötet en förändring i praktiken, i och med att kandidater nu kunde nomineras för landet som helhet och inte för ett visst stift (se SKU 2006:2 s. 164).

Valdag

Gällande bestämmelser för kyrkoval och allmänna val

Enligt 38 kap. 6 § kyrkoordningen äger direkta kyrkliga val rum tredje söndagen i september vart fjärde år. De allmänna valen äger också rum vart fjärde år – dock numera en vecka tidigare – det vill säga andra söndagen i september (3 kap. 3 § regeringsformen, 1 kap. 1 § riksdagsordningen [2014:801] samt 1 kap. 3 § vallagen). I förhållande till de allmänna valen äger kyrkoval rum ett år innan det är ordinarie allmänna val.

Genom att de kyrkliga valen är förskjutna i förhållande till de allmänna valen krockar inte de kyrkliga valen med de allmänna valen. Dock gäller att valen till EU-parlamentet vart 20:e år infaller på en söndag i maj/juni samma år som de kyrkliga valen. Även Sametinget har val vart fjärde år med samma intervall som kyrkovalen. Sametingets valdag är den tredje söndagen i maj.

Bakgrund

Fram till år 1994 ägde de direkta kyrkliga valen rum tredje söndagen i oktober samma år som de allmänna valen och mandatperioden var tre år. Från och med år 1995 kom mandatperioden i de allmänna valen att ändras till fyra år (se prop. 1993/94:115). Motsvarande ändring gjordes dock inte för de kyrkliga valen, men detta påkallades av kyrkomötet, vilket ledde till att regeringen lade fram ett förslag som både innebar byte av valdag – till tredje söndagen i september – samt förlängd valperiod till fyra år. Nämda förslag trädde i kraft 1 juni 1997 och kom att tillämpas första gången vid kyrkoval 1997, då ledamöter valdes för en mandatperiod om fyra år.

Angående ändringen av valdag anförde regeringen bland annat att kyrkofullmäktigeval i slutet av oktober innebar ett mycket pressat tidsschema för att hinna med de val av stiftsfullmäktige, församlingsdelegerade, kyrkoråd med flera, som var tvunget att göras innan den nya valperioden började löpa den 1 januari. Sammanfattningsvis menade regeringen att en flyttning av valdagen från oktober till september skulle innebära en lättnad i de olägenheter som den snävt tilltagna tidsperioden förorsakade (prop. 1996/97:70 s. 171). Gällande ändringen av mandatperiod hänvisade regeringen till det principbeslut som fattats om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan från och med år 2000. En bibehållen ordning med tre års mandatperiod skulle innebära att det skulle hållas val till kyrkofullmäktige samma år som relationsändringen trätt i kraft, vilket enligt regeringen skulle vara förenat med betydande praktiska olägenheter för kyrkan och även kunna få negativa effekter på den demokratiska beslutsprocessen. Behovet av förlängd mandatperiod var även något som uppmärksammats särskilt av Svenska kyrkans centralstyrelse, som också lyft fram behovet av mer tid för att Svenska kyrkan efter relationsändringen skulle ha möjlighet att genomföra de kyrkliga valen (prop. 1996/97:70 s. 172). I de förarbeten som låg till grund för kyrkoordningen i samband med relationsändringen föreslogs att de förändringar som trätt i kraft år 1997 skulle bestå även efter relationsändringen – det vill säga valdag tredje söndagen i september vart fjärde år. Som argument för att behålla den gällande ordningen lyftes bland annat fram att valdagen var väl förankrad hos väljarna (SKU 1998:4 s. 159).

Tidigare ägde även de allmänna valen rum tredje söndagen i september, vilket varit en ordning som gällt för val till riksdag och landsting sedan 1920-talet och för kommunval sedan år 1942. Till de allmänna valen år 2014 ändrades dock vallagen så att valet numera sker en vecka tidigare i september. Som skäl för att tidigarelägga valdagen en vecka anfördes utökad tid till budgetarbete för en ny regering. Under utredningsarbetet hade frågan om att förlägga valet till våren lyfts. Angående detta anförde regeringen följande (prop. 2009/10:80 s. 89).

Regeringen instämmer i Grundlagsutredningens bedömning att valdagen inte bör förläggas till våren. Tidigare forskningsunderlag tyder närmast på att en sådan förändring kan komma att påverka valdeltagandet negativt (SOU 2001:65). Riksdagens arbetsrytm kan också komma att påverkas. Liksom utredningen anser regeringen att en naturlig utgångspunkt bör vara att sträva efter en så begränsad justering av den inarbetade ordningen som möjligt.

Tidigare behandling i kyrkomötet

Förslag om att flytta valdag har tidigare varit uppe i kyrkomötet år 2007, då organisationsutskottet behandlade en motion (2007:39) med förslag om att flytta de kyrkliga valen till första söndagen i advent. Organisationsutskottet konstaterade i sitt betänkande att ”förslaget till ändring i kyrkoordningen inte är kyrkorättsligt genomförbart eftersom det kräver omfattande följdändringar i kyrkoordningen som måste belysas i särskild ordning” (O 2007:5). I enlighet med utskottets förslag avslogs motionen av kyrkomötet (Km prot., beslut § 157).

Digital röstning

Tidigare behandling i kyrkomötet

Frågan om elektronisk röstning har behandlats vid ett flertal kyrkomöten, senast vid kyrkomötet 2021, då organisationsutskottet avtog en motion (2021:92) om att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att utreda möjligheten att med personlig elektronisk signatur kunna rösta i kyrkovalet via internet (O 2021:5). Dessförinnan har frågan – om än med lite olika perspektiv – varit uppe för behandling vid kyrkomötet 2003, 2004, 2006 och 2007 (O 2003:4, O 2004:4, O 2006:5, O 2007:5, se även O 2021:5 för en sammanfattande redogörelse över frågans tidigare behandling).

Frågan diskuterades även av organisationsutskottet vid kyrkomötet 2017 i samband med att utskottet föreslog att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta val (se avsnittet ovan). Utskottet anförde i sina överväganden att det finns behov av att analysera konsekvenserna av de olika valsystemen ur ett digitaliseringsperspektiv. Vidare framhölls att de tekniska möjligheterna att genomföra elektroniska kyrkovalet torde, enligt utskottets mening, inte vara särskilt avlägsna och att digitaliseringens möjligheter för respektive valsysteem behöver analyseras (O 2017:4). I den återrapportering av uppdraget, som lades fram till kyrkomötet 2021, anfördes i analysen att frågan om digitalisering i samband med val kan avse olika saker, såsom exempelvis möjlighet att rösta elektroniskt utan att besöka en vallokal, rösta i en vallokal med elektronisk röstningsapparat eller att logistiken kring valet vad avser exempelvis nomineringar och röstlängder, är digitaliserade. Angående frågans behandling vid kyrkomötet 2021 anförde organisationsutskottet följande (O 2021:5).

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 valsystemet därigenom äventyras. Utskottet förslår därför avslag på motion 2021:92. Detta utesluter dock inte, så som utskottet tidigare anförde, att kyrkostyrelsen fortsatt jobbar aktivt för en digital hantering av valen 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 valen.

Digitala satsningar till kyrkovalet 2025

Av kyrkostyrelsens skrivelse 2022:1, Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2023–2025, framgår att kyrkostyrelsen avsatt 15 miljoner kronor till kyrkovalet 2025, som ska användas till digitala satsningar. Av skrivelsen framgår vidare att en ökad digitalisering inte bara är en anpassning till den digitala utvecklingen i samhället, utan att den digitala satsningen även bedöms frigöra betydande personella resurser på stiftsnivå. På sikt förväntas även de investeringar som nu görs innebära en ekonomisk besparing för Svenska kyrkan som helhet.

De satsningar som det planeras för berör företrädesvis olika former av tekniska lösningar som ska kunna minska den manuella hanteringen i kyrkovalet. Enligt en förstudie som nyligen utarbetats inom kyrkokansliets valkansli (Dnr Ks 2022–3572), föreslås att de digitala satsningar som ska prioriteras till kyrkovalet 2025 är digital kandidatförklaring, QR-koder på röstkortet, möjlighet för nomineringsgrupper att digitalt lämna intyg om valsedelbidrag samt utveckling av systemstöd för röstkorts- och röstlängdshantering som minskar beroendet av Kbok. Vidare föreslås att man inom kort initierar ett projekt för att utreda förutsättningarna för införande av digital röstlängd till kyrkovalet 2029. Valkansliet kommer under hösten 2023 att prioritera, kravställa och upphandla utifrån förstudien.

Frågan om digital röstning i de allmänna valen

Regeringen beslutade i oktober 2011 att tillkalla en parlamentarisk 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 de 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 problemet med e-röstning och valhemligheten kopplad till svårigheten att kunna 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 (d.v.s. 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. Däremot planerar Valmyndigheten för att införa digitala röstkort till Europaparlamentsvalet år 2024. Myndigheten håller även på att utreda möjligheterna att utveckla en digital röstlängd som kan användas av valadministrationen i samband med val.

Digitala förtidsröstning vid kyrkovalet i Norge 2023

I september 2023 är det kyrkovalet i Norge. Vid detta kyrkovalet kommer det för första gången finnas möjlighet att förtidsrösta digitalt, som ett komplement till vanlig förtidsröstning med fysiska valsedlar. Enligt uppgifter från Norska kyrkan är systemleverantören ett spanskt företag som utvecklar ett system som ska göra det möjligt för medlemmar att förtidsrösta digitalt med hjälp av BankID eller motsvarande lösning, under en period av cirka en månad innan valet äger rum. En väljare ska kunna rösta digitalt flera gånger under nämnda period och det är den sista avlagda rösten som blir gällande. En medlem som röstat digitalt kommer inte kunna rösta fysiskt, varken förtidsrösta eller på valdagen. Som ett led i förberedelserna inför kyrkovalet antog kyrkorådet i december 2020 bestämmelser för digital förtidsröstning (se FOR-2020-12-04-3289, Særskilte regler for digital forhåndsstemming).

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 grupp- och kandidatbeteckning. Kompletterande bestämmelser om valsedlarnas 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 valsedelns 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. Det är kyrkostyrelsen som ansvarar för att grupp- och kandidatförteckningar trycks och distribueras till val-

nämnderna (38 kap. 31 § sista stycket). Blanka valsedlar och möjlighet att ta del av 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 (38 kap. 32 § första stycket och 33 §). Det är valnämnderna som sedan har ansvar för att lägga ut alla nomineringsgruppers valsedlar på lämplig avskärmd plats på alla röstmottagningsställen (24 § SvKB 2019:17). För en närmare redogörelse över den praktiska hanteringen av valsedlar, se O 2018:9 och 2021:5.

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

Tidigare behandling i kyrkomötet

Frågan om utformningen av valsedlar har behandlats av kyrkomötet vid ett flertal tillfällen. Bland annat vid kyrkomötet 2007 då organisationsutskottet behandlade dels en motion (2007:18) som berörde en valsedel för varje val efter dansk modell, dels en motion (2007:84) om att ta bort förtryckta valsedlar och i stället införa en modell med gemensamma ”listor”, där alla kandidaterna för ett val numreras löpande och får ett unikt nummer som sedan anges på röstsedeln. Båda motionerna avsågs. I sitt betänkande (O 2007:5) angav organisationsutskottet 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, vilket utskottet konstaterade var en uppfattning det delade. Även vid kyrkomötet 2013 avsågs en motion (2013:48) som handlade om att införa en gemensam valsedel, där organisationsutskottet i sitt betänkande angav att förslaget borde avslås med samma motivering som vid 2007 års kyrkomöte (O 2013:4). Även vid kyrkomötet 2021 behandlade utskottet en motion (2021:91) vari det föreslogs att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att utreda möjligheten att införa ett valsystem med en gemensam valsedel för samtliga nomineringsgrupper. Även denna motion avsågs med följande motivering (O 2021:5).

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

Kyrkomötet kom i enlighet med organisationsutskottet förslag att avslå motionen (Km prot., beslut § 93).

Valsedlar och hanteringen av dessa i allmänna val

Vid de allmänna valen används enligt 6 kap. 1 § vallagen 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 läns-

styrelserna. Vidare anges i 8 kap. 2 § vilka valsedlar som *måste* finnas vid all röstmottagning. Det är, förutom blanka valsedlar, även 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.

I andra fall gäller att partierna själva ansvarar för beställning och att distribuera valsedlar till val- och röstningslokalerna.

I vallagen har det inför riksdagsvalet 2022 skett en förändring vad gäller hanteringen av valsedlar för partier som registrerat partibeteckning, så att det numera är valnämnden som ansvarar för att lägga ut valsedlar på den avskärmade plats som ska finnas anordnad för utläggning av valsedlar på samtliga röstmottagningsställen (8 kap. 2 § vallagen). Som skäl till ändringen anges i förarbetena bland annat att ordningen bland valsedlarna är av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för valsystemet och för demokratiska och säkra val. För att röstningen ska kunna ske effektivt och utan avbrott i väljarflödet behöver *alla* valsedlar finnas tillgängliga för väljaren bakom avskärmningen vid varje tillfälle. Vidare framhålls att erfarenheter från tidigare val visat att det förekommit att valsedlar stulits eller gömts. Som ett led i att motverka sabotage och oordning föreslås därför att en enda instans – valnämnden – ges hela ansvaret för att hantera valsedlar i val- och röstningslokalerna (se prop. 2021/22:52 s. 18 f.).

Valsedlars utformning i Finland och Danmark

Vid kommunala och statliga val i Finland används vita valsedlar. När 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 i de allmänna valen 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.

Hantering av valurnor vid avbrott i röstmottagningen

Kyrkovalet

Bestämmelser om hur man ska förfara vid avbrott i röstmottagningen finns angivet i 27 § kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2019:17) med närmare bestämmelser om direkta val. Av första stycket nämnda bestämmelse framgår att då röstningsmottagningen i en *vallokal* avbryts ska varje valurna och röstlängden förseglas och förvaras på ett säkert sätt. När röstmottagningen fortsätter ska sedan valförrättaren visa dem som är närvarande att förseglarna inte har öppnats. Av andra stycket framgår vidare att då röstmottagningen avbryts i en *röstningslokal* ska de kuvert som har tagits emot förvaras på ett säkert sätt under avbrottet. På samma sätt ska anteckningar och de kuvert som tagits emot i en röstningslokal, enligt tredje stycket, förvaras avskilt och på ett säkert sätt i avvaktan på rösträkningen. Innehållet i bestämmelsen är likalydande med vad som gäller vid avbrott i röstmottagningen i de allmänna valen, enligt 9 kap. 15 § respektive 10 kap. 7 § vallagen.

I den valhandbok till valnämnder som gavs ut inför kyrkovalet 2021 framgår kompletterande information om åtgärder i samband med avbrott i röstmottagningen. Av handboken framgår att då röstningen avbryts i en *vallokal* ska tiden för detta – samt tiden för när valet återupptas – antecknas i protokollet. Angående avbrott i röst-

mottagningen i en *röstningslokal* anförs därutöver att fönsterkuverten med förtidsröster tillsammans med anteckningarna från röstmottagningen ska förvaras i valurna eller på annat säkert sätt. Valurnan ska därutöver vara plomberad och förvaras i ett låst utrymme. Vidare framgår att då plomberingen bryts och röstmottagningen återupptas ska minst två röstmottagare vara närvarande. Av valhandboken framgår vidare att såväl plomber och förslutningstejp är utrustning som ska finnas på samtliga röstmottagningsställen.

Allmänna val

Avbrott i röstmottagningen regleras i 9 kap. 15 § respektive 10 kap. 7 § vallagen. Av förstnämnda bestämmelse – som gäller för vallokal – framgår att då röstmottagningen avbryts ska varje valurna och röstlängd förseglas och förvaras på ett säkert sätt. När röstmottagningen fortsätter ska röstmottagarna visa dem som är närvarande att förseglingarna inte har öppnats. Vid avbrott i röstmottagningen i en röstningslokal framgår av 10 kap. 7 § att under avbrottet ska anteckningarna och det valmaterial som tagits emot förvaras på ett säkert sätt. Vidare framgår att samma material ska förvaras avskilt och på ett säkert sätt i avvaktan på rösträkningen.

I de valhandböcker – för röstmottagning i vallokaler respektive röstningslokaler – som tagits fram av Valmyndigheten inför de allmänna valen 2022, finns kompletterande instruktioner att tillämpa vid avbruten röstmottagning. Av instruktionerna framgår att vid avbrott i röstmottagningen i en vallokal ska valurnan förseglas och förseglingens nummer och tiden för stängning antecknas i protokollet. Vidare framgår att inkomna förtidsröster ska läggas i omslag (kartong eller påse) som förseglas med sigill. Förseglingens nummer ska därtill antecknas i protokollet. Valurna, röstlängd och förtidsröster ska under avbrottet förvaras på ett säkert – och om möjligt låsbart ställe – enligt valnämndens instruktioner. Innan röstmottagningen återupptas kontrolleras att förseglingen på valurnan är obruten och att numret på förseglingen stämmer med det som antecknats i protokollet, vilket närvarande personer i lokalen ska visas.

Vid avbrott i röstmottagningen i en röstningslokal gäller på liknande sätt som i en vallokal, att uppsamlingslådan ska förseglas och förseglingens nummer samt tiden för stängning ska antecknas i dagrapporten. På motsvarande sätt ska förseglingen, inklusive nummer, kontrolleras innan röstmottagningen återupptas. Vidare anges att då röstmottagningen avslutas för dagen ska mottagna fönsterkuvert räknas och kontrolleras och därefter läggas i omslagskuvert som sedermera ska förvaras på ett säkert sätt enligt valnämndens instruktioner.

Motion 2022:1 Säkrare valsystem

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2022:1.

Utskottet ser positivt på att det i kyrkomötet förs en kontinuerlig diskussion om hur de demokratiska processerna inom Svenska kyrkan kan stärkas. När det specifikt gäller frågor om säkerheten i samband med kyrkovalet är det viktigt att de eventuella problem som kan finnas med nuvarande system uppmärksammas och bearbetas för att säkerställa att kyrkovalet genomförs på ett korrekt och säkert sätt. Detta är av stor vikt för att upprätthålla förtroendet för Svenska kyrkans demokratiska organisation. Utskottet konstaterar vidare att det på nationell nivå pågår ett arbete som syftar till att på olika sätt stärka valsystemet, bland annat genom att digitalisera fler delar av valprocessen, vilket är en utveckling som utskottet ser positivt på.

När det gäller de förslag som lagts fram i motionen konstaterar utskottet att både frågan om elektronisk röstning i kyrkovalet och en gemensam valsedel behandlades av utskottet vid förra årets kyrkomöte. Angående möjligheten att rösta elektroniskt är utskottets fortsatta uppfattning att det ännu är för tidigt att införa ett digitalt röstningsförfarande i kyrkovalet. Vad gäller frågan om valsedlars utformning menar utskottet, i likhet med de ställningstaganden organisationsutskottet tidigare gjort, att det är av stort värde att de valsedlar som används vid de kyrkliga valen är utformade på liknande sätt som valsedlarna i de allmänna valen. Angående plombering av valurnor konstaterar utskottet att det kan finnas skäl för att i den valhandbok som tas fram i samband med kyrkovalet, ytterligare förtydliga hur de åtgärder som ska vidtas i samband med avbrott i röstmottagningen ska gå till. Detta för att säkerställa att hanteringen är i överensstämmelse med det regelverk som finns.

Med beaktande av det som anförts är det sammanfattningsvis utskottets mening att motionen ska avslås i sin helhet.

Motion 2022:7 punkterna 3 och 4 Förnyat valsystem och organisation för missionsbefallningen

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2022:7, punkterna 3 och 4.

I likhet med vad utskottet anförts tidigare gällande frågan om att flytta valdag, är ett sådant förslag inte genomförbart. Utskottet föreslår därför avslag på motion 2022:7 punkt 3.

När det gäller frågan om att utreda nya kriterier för registrering av nomineringsgrupper, kan utskottet inte se vilka problem en sådan begränsning skulle syfta till att lösa. Utskottet ser i stället positivt på att det finns en möjlighet för de medlemmar som önskar registrera en nomineringsgrupp att gruppens medlemmar kan utforma och spegla sin identitet i sitt gruppnamn. Utskottet föreslår därför att motion 2022:7 punkt 4 ska avslås.

Motion 2022:30 Nationella listor vid kyrkovalet

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2022:30.

I likhet med vad läronämnden skriver i sitt yttrande är det utskottets uppfattning att engagemang som förtroendevald bygger på förankring i en församling, men att samma princip även går att tillämpa på förankringen i ett stift. Den som är ledamot i kyrko-

mötet företräder inte bara sin nomineringsgrupp utan även sitt stift och i förlängningen även det lokala sammanhang som ledamoten grundar sitt kyrkliga engagemang i.

Svenska kyrkan är uppdelad i tretton stift och det finns ett stort värde i att samtliga stift finns representerade när kyrkomötet samlas för att samtala och fatta beslut som rör hela organisationen. Utskottet ser en risk med att den breda förankring som idag finns i kyrkomötet skulle kunna minska om bestämmelserna om inskränkt valbarhet till kyrkomötet upphävdes, vilket i sin tur skulle kunna leda till att man i kyrkomötesarbetet mister väsentliga perspektiv och olikheter. En sådan utveckling vore enligt utskottets mening olycklig sett till att församlingarna och deras verksamhet är grunden i Svenska kyrkan och att kyrkomötets arbete ytterst syftar till att värna församlingsverksamhet i hela landet. Utskottet föreslår därför att motion 2022:30 ska avslås.

Motion 2022:63 Parlamentarisk utredning om indirekta val

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2022:63.

Som framgår av bakgrundsbeskrivningen behandlade utskottet vid kyrkomötet 2021 en motion om att tillsätta en utredning om reformerade indirekta val. Som utskottet då konstaterade är det av vikt att en utredning som syftar till att reformera valsystemet inte bara behöver ha bred parlamentarisk förankring, utan det behöver även vara klarlagt vilka problem en sådan utredning syftar till att lösa. I likhet med vad utskottet konstaterade föregående kyrkomöte, finns det fortsatt olika perspektiv på vad som är problematiskt med nuvarande valsystem, vilket medför att det inte är ändamålsenligt att i nuläget tillsätta en utredning så som föreslås i motion 2022:63. Utskottet föreslår därför att motionen ska avslås.

I sammanhanget vill utskottet framhålla att det sätt varpå Svenska kyrkan organiserar sina val bidrar till engagemang och mobilisering hos medlemmarna, vilket stärker Svenska kyrkan som organisation. Utskottet ser en risk för att engagemanget för de kyrkliga valen inte skulle vara likartat vid indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte. Utskottet ser även att mindre nomineringsgrupper skulle kunna komma att missgynnas av ett sådant valsystem. Däremot ser utskottet positivt på att på olika sätt utveckla valprocessen, exempelvis genom en ökad digitalisering av kyrkovalet.

Motion 2022:81 Höjd tröskel för deltagande i kyrkomötet

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att bifalla motion 2022:81.

Som framhållits ovan grundar sig arbetet som förtroendevald inom Svenska kyrkan i det lokala sammanhanget. Svenska kyrkan är ytterst till för dess medlemmar med det huvudsakliga syftet att värna församlingarna och deras grundläggande uppgift. Vid kyrkomötet 2021 konstaterade organisationsutskottet i sina diskussioner rörande valsystemets utformning, att det finns en problematik rörande möjligheten för nomineringsgrupper utan lokal kyrklig förankring att erhålla mandat i kyrkomötet. Samtidigt som mindre nomineringsgrupper å ena sidan måste kunna finnas representerade i kyrkomötet, anser utskottet att det å andra sidan även bör finnas en möjlighet att begränsa hur små de grupper kan vara som kan ta plats i Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Utskottet ser vidare, i likhet med motionärerna, en fördel om samtliga nomineringsgrupper kunde finnas företrädna i alla utskott. Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att motion 2022:81 i sin helhet ska bifallas.

Som nämnts ovan vill utskottet som medskick poängtera att utskottet ser frågan om en förändring av fördelningen av utjämningsmandaten ytterst som en fråga om

förankring i församling och stift. Detta är något som bör finnas med och beaktas av kyrkostyrelsen vid en kommande beredning av det förslag som lagts fram i motionen.

O 2022:5

Uppsala den 6 oktober 2022

På organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Kajsa Walleng, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Ulf Bjereld, Jenny Thor, Carl Johan Karlsson, Inga-Lill Röhr, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Håkan Widepalm, Elisabeth Kullenberg, Petter Nilsson, Mats Berglund, Carin Åblad Lundström, Irene Oskarsson, Olov Lindquist och Anette Nordgren.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Solveig Oskarsson, Roberth Krantz, Sebastian Ekeröth Clausson, Victor Ramström, Johanna Öhman, Roger Larsson, Anna-Karin Andersson, Eva-Lena Fungmark, Hanna Hesser Nordin, Robert Fredriksson, Lars B Andersson och Maria Andersson.

Biskoparna Karin Johannesson och Sven-Bernhard Fast har deltagit i utskottets överläggningar.

Reservation 1

Jag reserverar mig mot utskottets förslag att kyrkomötet beslutar att avslå motion 2022:1, till förmån för att bifalla densamma. Hänvisar till motionen som sådan.

Petter Nilsson

Reservation 2

Jag reserverar mig mot utskottets förslag att kyrkomötet beslutar att avslå motion 2022:7 punkterna 3 och 4, till förmån för att bifalla desamma. Hänvisar till motionen som sådan.

Petter Nilsson

Reservation 3

Jag reserverar mig till för bifall till motion 2022:30 om Nationella listor vid kyrkoval.

Principen att kandidaters valbarhet ska begränsas till att kandidaten ska bo inom valkretsen bör avskaffas vid val till kyrkomötet. Sveriges riksdag har ingen motsvarande begränsning och det bör inte heller Svenska kyrkan ha. Denna regel är en försvårande omständighet för mindre nomineringsgrupper som inte har kandidater i hela Sverige. Som De ungas kyrkomöte skriver i sitt motionssvar så kan vissa nomineringsgrupper ha svårt att hitta kandidater till alla valkretsar trots att det finns de som skulle kunna tänka sig att rösta på den nomineringsgruppen.

Olov Lindquist

Reservation 4

Vi reserverar oss mot utskottets beslut att avslå motion 2022:63 till förmån för bifall till motionen.

Majoriteten pekar i betänkandets övervägande på faktorer i nuvarande valsysteem som bedöms ge positiva konsekvenser i form av engagemang och delaktighet. Vi anför att dessa positiva konsekvenser likaväl kan uppkomma i annan form av valsysteem, som exempelvis ett system med indirekta val.

Som ett av skälen för att avslå motionen framhålls att det saknas en problembild när det gäller nuvarande valsysteem. I ett annat avsnitt av detta betänkande uttrycks som ett problem att förekomsten av små grupper utan lokal förankring kan ta plats i kyrkomötet. Detta som en konsekvens av nuvarande valsysteem varför det föreslås att en spärr ska införas.

Som exempel på andra uppenbara svagheter och problem i nuvarande valsysteem kan nämnas:

- Svag koppling till församlingen som den grundläggande enheten
- Lågt valdeltagande och därmed låg legitimitet
- Höga kostnader och administrativt krävande
- Nationellt organiserade och ledda valrörelser som ökar konfliktytor som inte finns lokalt och som skymmer bilden av kyrkans väsen som en gemenskap i Kristus och som en kropp med många lemmar.

Vi menar att det finns all anledning att tillsätta en utredning med bred parlamentarisk förankring med uppgift att se över nuvarande valsysteem och ge förslag till alternativa former för val till Svenska kyrkans beslutande församling på stifts- och nationell nivå.

Sven Gunnar Persson, Per Lindberg och Anette Nordgren

Reservation 5

Jag reserverar mig mot beslutet att avslå motion 2022:63 till förmån för bifall till motionen.

Elisabeth Kullenberg

Reservation 6

Vi reserverar oss till förmån för avslag på motion 2022:81 Höjd tröskel för deltagande i kyrkomötet.

Motionen har enbart kommit till för att förhindra mindre nomineringsgrupper att komma in i kyrkomötet. Det problem med att bilda funktionsdugliga regeringar som skulle finnas i Sveriges riksdag om ingen spärr fanns, existerar inte som problem på kyrkomötet.

I övrigt hänvisar vi till Svenska Kyrkans Ungas utmärkta yttrande över motionen.

Olov Lindquist, Sven-Gunnar Persson och Irene Oskarsson

Reservation 7

Jag reserverar mig mot utskottets förslag att kyrkomötet beslutar att bifalla motion 2022:81, till förmån för att avslå densamma.

Att ändra rådande ordning i syfte att motverka en enskild nomineringsgrupp får förstås konsekvenser för samtliga mindre nomineringsgrupper. Att begränsa medlemmarnas möjligheter att få god representation för Svenska kyrkans nationella nivå är inte en rimlig åtgärd.

Petter Nilsson

Särskild mening 1

Som ersättare vill vi anmäla särskild mening gällande motion 2022:63 och ansluta oss till reservationen av Sven Gunnar Persson, Per Lindberg och Anette Nordgren.

Johanna Öhman och Victor Ramström

Särskild mening 2

Jag ansluter mig till reservationen av Sven Gunnar Persson, Per Lindberg och Anette Nordgren gällande motion 2022:63.

Roger Larsson

Särskild mening 3

Jag ansluter mig till reservationen av Elisabeth Kullenberg gällande motion 2022:63.

Hanna Hesser Nordin

Särskild mening 4

Jag anför särskild mening till förmån för bifall till motion 2022:63 Parlamentarisk utredning om indirekta val.

Maria Andersson

Särskild mening 5

Jag anför särskild mening för ett avslag av motion 2022:81 Höjd tröskel för deltagande i kyrkomötet.

Maria Andersson

Kyrkomötet
Läronämndens yttrande 2022:10y

Nationella rikslistor

Läronämndens yttrande över motion 2022:30

Territorialprincipen i Svenska kyrkan innebär att engagemang som förtroendevald bygger på förankring i en församling på en viss geografisk plats. Samma princip går också att tillämpa på förankringen i ett stift. Ledamöterna i kyrkomötet företräder inte bara sina nomineringsgrupper utan också sitt stifts sammanhang och traditioner.

Att förändra villkoren för valbarhet till kyrkomötet i enlighet med motionens förslag strider inte mot Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära, men innebär en förskjutning av territorialprincipens tillämpning i Svenska kyrkans stift som behöver beaktas.

Uppsala den 26 augusti 2022

På läronämndens vägnar

Antje Jackelén, ordförande

Cristina Grenholm, sekreterare

Närvarande: Ärkebiskop Antje Jackelén, ordförande, biskop Karin Johansson, biskop Martin Modéus, biskop Åke Bonnier, biskop Johan Dalman, biskop Mikael Mogren, biskop Fredrik Modéus, biskop Susanne Rappmann, biskop Sören Dalevi, biskop Eva Nordung Byström, biskop Andreas Holmberg, Marta Axner Ims, Teresa Callewaert, Ninna Edgardh, Eva-Lotta Grantén, Håkan Möller, Jesper Svartvik, Mikael Winnige och Johannes Zeiler.