

Direktiv till en utredning om tillsyn och främjande för Svenska kyrkan i utlandet

Dnr KS 2026-120

SVENSKA KYRKAN

Kyrkostyrelsen

Direktiven är fastställda den 24/25 februari 2026

Sammanfattning

En särskild utredare utses för att med utgångspunkt i tidigare gjorda utredningar och de organisatoriska förändringar som skett inom Svenska kyrkan i utlandet på senare tid lämna förslag på hur främjande och tillsyn framgent kan hållas samman för Svenska kyrkan i utlandet.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag till kyrkostyrelsens sammanträde den 13 november 2026.

Bakgrund

INLEDNING

Svenska kyrkans verksamhet bland svenskar utomlands har en lång tradition som bland annat går tillbaka till legationspräster vid svenska beskickningar och präster som medföljde fartyg på längre utrikes resor. Den första svenska kyrkan utanför Sverige var knuten till svenska ambassaden i Paris och grundades år 1626. Arbetet bland svenska sjömän i utländska hamnar inleddes med att två sjömanspräster år 1876 sändes till England respektive Tyskland.

Från 1960-talet förändrades målgruppen för Svenska kyrkans arbete utomlands på ett genomgripande sätt. En strid ström av turister sökte sig utomlands under semestern och nya kategorier av svenskar kom att vistas utomlands under längre eller kortare perioder. Samtidigt minskade antalet sjömän till följd av rationaliseringar inom sjöfarten. Detta utgjorde bakgrund till ett omfattande förändringsarbete som inleddes år 1970 och som ledde till att sjömanskyrkan 1976 omorganiserades bytte namn till Svenska kyrkan i utlandet (SKUT).

UTREDNINGAR OCH FÖRSLAG FÖRE RELATIONSÄNDRINGEN

År 1984 fick Nämnden för Svenska kyrkan i utlandet i uppdrag att göra en utredning och översyn av utlandsorganisationen. Frågan om ett särskilt utlandsstift skulle därvid närmare utredas.

I ett betänkande år 1987 (CsSkr 1987:1) gjorde utredningen en åtskillnad mellan frågan om biskoplig tillsyn och frågan om stiftsanknytning. Beträffande biskoplig tillsyn föreslogs att ärkebiskopen skulle vara visitator. I fråga om stiftsanknytningen framhöll utredningen ”att tanken att söka anknytning till annat stift än ärkestiftet kan ha nackdelen, att verksamheten inte blir betraktad som en riksangelägenhet utan som en angelägenhet för ett enda stift”. Utredningen såg flera fördelar med ett särskilt utlandsstift men avstod från att föra fram detta förslag med motiveringen att företrädare för regeringskansliet tidigare hade motsatt sig en sådan lösning. Man nöjde sig därför med att påpeka att en stiftsanknytning redan förelåg enligt lagen (1936:567) om domkapitel, där det hette att präst som inte tillhör något stift lyder under Uppsala stift och ärkebiskopen.

Enligt betänkandet, vars förslag bifölls av kyrkomötet, skulle hela utlandsverksamheten samordnas under Nämnden för Svenska kyrkan i utlandet. Biskoplig tillsyn och stiftsanknytning skulle tillgodoses genom att ärkebiskopen skulle vara visitator.

År 1994 tillsattes en utredning med uppgift att utvärdera dåvarande ordning med biträdande biskop i Uppsala stift och utreda förutsättningarna för ett eventuellt inrättande av ett särskilt ärkestift. Av utredningsdirektiven framgick också att utredningen i det sammanhanget även skulle pröva om den utlandsverksamhet som bedrivs av SKUT kunde läggas till ett eventuellt nytt stift. I utredningens betänkande, som lades fram år 1995 under benämningen Ärkestiftsutredningen (SKU 1995:9), föreslogs såvitt avser Svenska kyrkan i utlandet bland annat att utlandskyrkan skulle inkluderas i Uppsala stift och bli ärkebiskopens pastorala område. Ärkebiskopen föreslogs dessutom bli ordförande i Nämnden för Svenska kyrkan i utlandet. Genom sitt förslag ville utredningen ge utrymme för en sedan länge eftersträvad anknytning av utlandsförsamlingarna till Svenska kyrkans episkopala struktur. Samtidigt ville man garantera att utlandskyrkan även framgent skulle vara en angelägenhet för hela Svenska kyrkan. Förslagen från Ärkestiftsutredningen fick omfattande kritik från remissinstanserna och Centralstyrelsen tog därför inte förslagen vidare utan överlämnade utredningen och remissmaterialet till Utredningen om Svenska kyrkans framtida organisation inför relationsändringen (CsSkr 1996:3, sid. 10).

UTREDNINGAR OCH FÖRÄNDRINGAR INFÖR OCH EFTER RELATIONSÄNDRINGEN

Inför relationsändringen behandlade den s.k. Nivåutredningen, i sitt betänkande Arbetet på olika kyrkliga nivåer (SKU 1998:3) bland annat ärkebiskopens uppgifter på den nationella nivån. Utredningen utgick ifrån att uppgifterna för SKUT i det närmaste borde förbli oförändrade. Ansvaret för att visitera utlandsförsamlingarna föreslogs dock vara förlagt till Visby stift.

I förslaget till ny kyrkoordning (SKU 1998:1) föreslogs att det inte omedelbart skulle göras någon förändring beträffande nämnden för SKUT. Man förordade dock att en utredning om Svenska kyrkan i utlandet skulle tillsättas. Utredningen tillsattes våren 1998 och lämnade sina förslag till kyrkostyrelsen i april 2001 genom betänkandet Svenska kyrkan i utlandet – organisation och uppgifter (SKU 2001:1).

Utredningens förslag togs av kyrkostyrelsen, i stora delar oförändrat, vidare till kyrkomötet. Kyrkostyrelsens förslag innebär, i delar som här är av intresse, i korthet följande;

- Utlandsförsamlingarna skulle i tillsynshänseende infogas i Svenska kyrkans reguljära episkopala struktur genom att föras till Visby stift, dess biskop och domkapitel.

- Med hänsyn till de vidgade uppgifterna föreslogs en särskild sammansättning för domkapitlet i Visby stift.
- För att ge uttryck åt att Svenska kyrkan i utlandet även i fortsättningen skulle ses som en nationell angelägenhet föreslogs utlandsförsamlingarna ha sin främjandefunktion på den nationella nivån.
- Främjandeuppdraget skulle ligga på en nämnd för Svenska kyrkan i utlandet, utsedd av kyrkomötet. För att hålla ihop tillsyns- och främjandefunktionerna skulle biskopen i Visby vara självskriven ledamot i nämnden.
- Den personal som nämnden sänder ut skulle vara anställd på den nationella nivån. Kansli för SKUT skulle vara kyrkokansliet i Uppsala.

Kyrkomötet beslutade i huvudsak i enlighet med kyrkostyrelsens förslag.

Förslag i 2009 års utredning

Kyrkomötet gav 2005 kyrkostyrelsen i uppdrag att göra en utvärdering av konsekvenserna av 2002 års kyrkomötesbeslut rörande det förändrade tillsynsansvaret för SKUT-församlingarna (se Eu 2005:3). Kyrkostyrelsen genomförde med anledning av utvärderingsuppdraget först en konsultgranskning varefter direktiv fastställdes för en utredning. Bland utgångspunkterna för utredningen fanns bland annat att utlandskyrkan skulle utgöra eller vara del av ett stift och därigenom stå under biskop och domkapitel, att oklara styrfunktioner skulle undvikas genom att främjande och tillsyn hålls samman samt att utlandskyrkan skulle förbli en angelägenhet för hela Svenska kyrkan.

Utredningen presenterade 2009 i sitt betänkande Utlandskyrkan – struktur och delaktighet (SKU 2009:1) fyra modeller för framtida organisering av Svenska kyrkan i utlandet.

Modell 1, modifierad Visbymodell med förstärkt demokratiskt inflytande presenterades i två versioner. I den första versionen skulle främjandefunktionen flyttas från den nationella nivåns kansli i Uppsala till stiftskansliet i Visby. Utredningen förordade inte detta förslag, framför allt eftersom man befarade att engagemanget för utlandskyrkan med en sådan lösning successivt skulle komma att tunnas ut på den nationella nivån och runt om i stift och församlingar. Den andra versionen av modifierad Visbymodell gick i stället ut på att främjandet skulle kvarstå på den nationella nivån men att styrningen inte längre skulle handhas av en nämnd tillsatt av kyrkomötet utan av ett råd tillsatt av kyrkostyrelsen och med biskopen i Visby som ordförande. Utredningen konstaterade självt att tillsyn och främjande inte helt hölls samman i denna modell varför inte heller denna modell förordades. Biskopens ordförandeskap i rådet – motsvarande förhållandet i stiftsstyrelser – var dock, menade man, en komponent ägnad att i någon mån hålla samman funktionerna.

Modell 2 gick ut på att inrätta ett särskilt icke-territoriellt utlandsstift. Flertalet frågor om vad det skulle innebära förblev emellertid obesvarade och utredningen förordade inte modellen, bland annat eftersom utredningen konstaterat att ett icke-territoriellt stift förutsätter ändringar i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

Modell 3 gick ut på att ansvaret för utlandsförsamlingarna skulle fördelas på alla eller några stift. Respektive stift skulle ha tillsyns- och främjandeansvar för ett antal utlandsförsamlingar. Bland annat för att modellen befarades försvåra utlandskyrkans sammanhållning, lokalt såväl som i relation till kvarvarande nationella funktioner, kunde utredningen inte heller förorda denna modell.

Modell 4 gick ut på att samla främjande och tillsyn till kyrkokansliet respektive ärkebiskopen och Uppsala domkapitel. Även i detta alternativ föreslogs den dåvarande nämnden för Svenska kyrkan i utlandet ersättas av ett råd i vilket ärkebiskopen skulle vara självskriven ordförande. Det var denna modell som förordades av utredningen.

Kyrkostyrelsens skrivelse och kyrkomötesbehandlingen 2011

Kyrkostyrelsen konstaterade i sin skrivelse Svenska kyrkan i utlandet – struktur och delaktighet (KsSkr 2011:5) till kyrkomötet 2011 att ingen av de modeller utredningen presenterat hade fått stöd av en majoritet av remissinstanserna, men att flera remissinstanser hade stött modell 1 i den version där främjandet skulle förläggas till stiftskansliet i Visby. Modellerna 2 och 3 hade avvisats, medan modell 4 fick betydande men inte övervägande stöd.

Kyrkostyrelsens förslag innebar att utlandsförsamlingarna inte skulle tillhöra något stift men stå under tillsyn av biskopen i Visby stift och ett särskilt utlandsdomkapitel. Främjandet skulle ligga kvar på den nationella nivån och ett råd för Svenska kyrkan i utlandet, med biskopen i Visby som ledamot, inrättas. Därmed skulle säkerställas att utlandsförsamlingarna kunde förbli ett intresse för hela Svenska kyrkan. En av skillnaderna mellan hur främjande och tillsyn hänger samman i Sverige och i utlandsförsamlingarna angavs i skrivelsen bestå i att stor del av personalen i utlandsförsamlingarna var anställd på den nationella nivån och att tillsyn och arbetsgivarroll blir sammanblandad på sätt som inte är fallet i stift och församlingar i Sverige.

Ekumenikutskottet följde i sitt betänkande över skrivelsen (Eu 2011:1) i många delar kyrkostyrelsens förslag, men föreslog att församlingarna i utlandet skulle tillhöra Visby stift och stå under biskop och domkapitel där. Vidare menade utskottet att biskopen i Visby stift skulle vara ordförande, inte enbart ledamot, i kyrkostyrelsens råd för Svenska kyrkan i utlandet. Efter ett under debatten framlagt yrkande beslutade kyrkomötet dock att biskopen ska vara ledamot i rådet för Svenska kyrkan i utlandet. I övrigt beslutade kyrkomötet i dessa avseenden i enlighet med utskottets förslag.

FÖRÄNDRINGSARBETE OCH BESLUTET I KYRKOMÖTET 2024

Kyrkostyrelsen lät under åren 2016–2022 genomföra ett flertal utredningar och genomlysningar avseende Svenska kyrkan i utlandet. En genomgång av Svenska kyrkans utlandsförsamlingar genomfördes under 2016–2020 i syfte att få klarhet i vissa juridiska frågor. Under 2019–2022 gjordes en genomlysning av Svenska kyrkan i utlandets verksamhet, för att på olika sätt anpassa verksamheten utifrån nya och annorlunda förutsättningar. Mot bakgrund av bland annat de genomförda utredningarna fattade kyrkostyrelsen 2023 beslut om en långsiktigt hållbar utlandskyrka (KS 2023-998) och fastställde inriktningen för denna. Beslutet innebar bland annat att all personal i utlandsförsamlingarna, dvs. även präster och diakoner, efter en övergångsperiod, kommer att vara lokalt anställd. Anställningen för präster och diakoner kommer då antingen att vara hos den aktuella utlandsförsamlingen eller via överenskommelse med en annan kyrka som anställer lokalt. Mellan utlandsförsamlingen och den nationella nivån ska inbördes rättigheter och åtaganden regleras i femåriga samverkansavtal, både om utförandet av den grundläggande uppgiften och vad gäller ekonomiskt och personellt stöd från kyrkokansliet till församlingen. Vidare skapades samverkansområden inom vilka flera församlingar samverkar under en kyrkoherde och där de andra

församlingarna leds av komministrar. Även utlandsförsamlingarnas ekumeniska uppdrag förtydligades.

De organisatoriska förändringarna av verksamheten inom Svenska kyrkan i utlandet medförde behov av ändringar i kyrkoordningen, vilka beslutades av kyrkomötet 2024.

LÄRONÄMNDEN OM FRÄMJANDE OCH TILLSYN I UTLANDSKYRKAN

Inför 2002 års beslut att föra utlandskyrkan till Visby stift anförde läronämnden (Ln 2002:3y) att Svenska kyrkan principiellt har två pastorala nivåer, stift och församlingar; den nationella nivån är inte en pastoral nivå. Läronämnden menade att utlandskyrkan därmed borde ”inordnas i Svenska kyrkans struktur med biskop och stift” samt att ”domkapitelsuppgifter inte kan läggas på den nationella nivån”.

Vid 2011 års kyrkomöte upprepade Läronämnden (Ln 2011:5y) detta yttrande, men avstyrkte inte att främjandeuppgifter kunde hanteras av ett organ på den nationella nivån. Däremot underströk läronämnden att biskopens och stiftets tillsyn och främjande inte kan skiljas åt. Biskopens uppdrag relaterar till såväl den demokratiskt uppbyggda stiftsstyrelsen som till domkapitlet. Kyrkostyrelsens förslag till organisation av Svenska kyrkan i utlandet bedömdes ha flera läromässiga problem, bland annat att kyrkostyrelsen under ärkebiskopens ordförandeskap skulle få en främjanderoll där fördelningen mellan ärkebiskopens och stiftsbiskopens roll skulle bli oklar.

Med anledning av de ändringar i regleringen för Svenska kyrkan i utlandet som föreslogs vid 2024 års kyrkomöte upprepade läronämnden (Ln 2024:1y) 2002 års yttrande att den nationella nivån inte är en pastoral nivå. Läronämnden upprepade också det här anförda ur 2011 års yttrande och konstaterade att också den föreslagna regleringen bibehöll separationen mellan tillsyn och främjande samt bevarade nationell nivåns roll som pastoral nivå i förhållande till Svenska kyrkan i utlandet.

BESLUTET I KYRKOMÖTET 2025

I motion 2025:85 föreslogs kyrkomötet uppdra till kyrkostyrelsen ”att utreda hur utlandskyrkan, som en angelägenhet för hela Svenska kyrkan, kan erhålla en sammanhållen främjande och tillsynsuppgift”. Motionärerna menade att tidigare utredningar inte hade lyckats lösa den grundproblematik som ligger i att tillsyn och främjande för utlandskyrkans församlingar är separerat. Man framhöll att de oklara styrfunktioner som detta resulterar i fortsätter att påverka och försvåra arbetet inom utlandsverksamheten. Vidare framhölls att utlandsverksamheten arbetar med att, på olika sätt, skapa en även på sikt hållbar utlandskyrka vilket bland annat innebär att verka för att öka kännedomen och engagemanget för utlandsverksamheten inom kyrkan här hemma. Kontakter mellan utlandskyrkan och samtliga stift, med dess ombudsgrupp, behövde därför vidareutvecklas. Detta var, menade man, väsentligt för att utlandskyrkan ska klara sina rekryteringsbehov, skapa vänförsamlingsutbyten, och kunna nå insamlingsmålen.

Läronämnden hänvisade i sitt yttrande över motionen (Ln 2025:8y) till tidigare yttrande från 2002, 2011 och 2024 samt anförde;

”Utlandskyrkans organisation innebär att Visby stift ansvarar för tillsyn och att nationell nivå har ansvar för främjande. I andra stift hålls dessa uppgifter samman. Läronämnden

konstaterar att det läromässigt problematiska åtskiljandet av tillsyn och främjande i utlandskyrkan kvarstår.”

Ekumenikutskottet konstaterade i sitt betänkande (Eu 2025:8) att flera omfattande och gedigna utredningar gjorts men att det ännu återstod att utreda i vilken utsträckning dessa utredningar är fullt aktuella samt hur utredningsresultaten kan leda till en lösning på den återkommande frågan hur främjande och tillsyn kan hållas samman för Svenska kyrkan i utlandet. Utskottet konstaterade vidare – utifrån såväl läronämndens återkommande yttranden som frågans aktualitet i rådet för Svenska kyrkan i utlandet – att nuvarande situation behöver komma till en ändring. Utskottet menade att främjande och tillsyn i sak är oskiljaktiga sidor av samma mynt och att kyrkomötet och kyrkostyrelsen inte längre kan bortse från nulägets menliga påverkan på utlandsförsamlingarna. Med hänvisning till det anförda, och med den förståelse av innebörden i beslutsförslagets begrepp ”att utreda” som utskottet definierat, föreslog utskottet kyrkomötet att bifalla motion 2025:85. Kyrkomötet följde utskottets förslag.

Uppdraget

Som framgått ovan har frågan om att inlemma församlingarna inom Svenska kyrkan i utlandet i den svenskkyrkliga episkopala traditionen där tillsyn och främjande förenas länge varit föremål för såväl diskussioner och debatt som utredningar. I den motion som initierat kyrkomötesuppdraget framhålls att det för utlandsförsamlingarna upplevs som problematiskt att inte främjande- och tillsynsfunktionerna hålls samman som för församlingarna i Sverige.

Som Ekumenikutskottet framhåller i sitt betänkande Eu 2025:8 finns det inte anledning att helt göra en ny utredning av frågan. I stället bör de äldre utredningar som gjorts genomlysas på nytt och relateras till dagens situation och inte minst till de förändringar som skett i organisation och regelverk. Av särskilt intresse blir då att undersöka betydelsen av de organisatoriska förändringar som skett inom utlandskyrkan under senare år. Vidare behöver de tidigare utredningarna relateras särskilt också till de ändringar i kyrkoordningen som trädde i kraft redan 2014 och som bland annat tydliggjorde att stiftens främjande och tillsyn även avser förvaltningen i församlingarna.

Utredningen ska på nytt genomlysas de tidigare utredningar som gjorts av frågan om tillsyn och främjande för Svenska kyrkan i utlandet och analysera i vilken utsträckning olika aspekter från 2009 års utredning och 2011 års skrivelse ännu är relevanta. Härvid behöver hänsyn tas till bland annat de organisatoriska förändringar som skett inom Svenska kyrkan i utlandet sedan 2011 och de förändringar av kyrkoordningen som kan ha relevans för frågan. Olika erfarenheter av den nuvarande modellen ska också samlas in och analyseras.

Med utgångspunkt i tidigare gjorda utredningar, ovan beskrivna organisatoriska och rättsliga förändringar och insamlade erfarenheter av dagens modell samt med hänsyn tagen till läronämndens yttranden Ln 2002:3y, Ln 2011:5y, 2024:1y samt Ln 2025:8y ska utredningen lämna förslag på hur främjande och tillsyn framgent kan hållas samman för Svenska kyrkan i utlandet till gagn för utlandsförsamlingarna. Förslagen ska säkerställa att Svenska kyrkans karaktär som episkopal kyrka med en demokratisk organisation fullt ut får genomslag också för utlandsförsamlingarna. Förslagen

ska vidare säkerställa att verksamheten inom utlandskyrkan förblir en angelägenhet för hela Svenska kyrkan.

Utredningen ska analysera och redovisa såväl ekonomiska, kyrkosynsmässiga som andra konsekvenser av framlagda förslag.

Utredningen ska även föreslå sådana ändringar i kyrkoordningen som föranleds av utredningens förslag samt redovisa eventuella behov av övergångsbestämmelser.

PRAKTISKT GENOMFÖRANDE

Generalsekreteraren utser en särskild utredare samt tillhandahåller de experter, sekreterare och övriga resurser som behövs för genomförandet.

Utredaren ska slutredovisa sina resultat till kyrkostyrelsens sammanträde den 13 november 2026.

Utredningens betänkande kommer att tas in i serien Svenska kyrkans utredningar (SKU), som ges ut digitalt via publicering på Svenska kyrkans webbplats.