Kyrkomötet
Organisationsutskottets betänkande 2026:2

Lokal demokrati

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2026:7 och motion 2026:31. I motion 2026:7 föreslås att kyrkostyrelsen ska återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att samtliga kyrkofullmäktige varje mandatperiod ska ta ställning till bidrag till lokala nomineringsgrupper. Utskottet anser att det inte är lämpligt att i kyrkoordningen detaljreglera sådant som redan idag ligger inom kyrkofullmäktiges beslutskompetens. Utskottet föreslår att motionen ska avslås.

I motion 2026:31 föreslås en ny lydelse för 3 kap. 33 § kyrkoordningen. Utskottet anser att det är angeläget att Svenska kyrkans beslutsordningar är tydligt reglerade. Utskottet instämmer i kyrkorättsnämndens bedömning att förslaget behöver belysas genom en allsidig utredning. Utskottet föreslår därför att motionen ska avslås men med anledning av motionen föreslår utskottet att kyrkomötet ska uppdra till kyrkostyrelsen att utreda huruvida bestämmelsen i 3 kap. 33 § kyrkoordningen behöver förtydligas och återkomma till kyrkomötet med eventuella förslag till ändringar i kyrkoordningen.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att
1. avslå motion 2026:7,
2. avslå motion 2026:31,
3. med anledning av motion 2026:31 uppdra till kyrkostyrelsen att utreda huruvida bestämmelsen i 3 kap. 33 § kyrkoordningen behöver förtydligas och återkomma till kyrkomötet med eventuella förslag till ändringar i kyrkoordningen.

Motionernas förslag

Motion 2026:7 av Hans-Göran Håkansson, Mandatstöd på församlings- och pastoratsnivå

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till förändringar i kyrkoordningen som innebär att samtliga kyrkofullmäktige varje mandatperiod ska ta ställning till bidrag till lokala nomineringsgrupper.

Motion 2026:31 av Lars G Linder, Kyrkoordningens regler om beslutsfattande

Kyrkomötet beslutar att anta motionens förslag till ändringar i kyrkoordningen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
33 §	
Vid en omröstning *gäller den mening som mer än hälften av ledamöterna är ense om*.	Vid en omröstning *bestäms utgången genom enkel majoritet, om inte annat anges i kyrkoordningen*.

_____

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2027.

Yttrande från kyrkorättsnämnden

Kyrkorättsnämnden har yttrat sig över motion 2026:31 i Kn 2026:3y, *bilaga*.

Bakgrund

Vissa regler för beslutsfattande i kyrkoordningen

I 3 kap. kyrkoordningen finns bestämmelser om kyrkofullmäktige. Av 33 § framgår att vid en omröstning gäller den mening som mer än hälften av ledamöterna är ense om. Det inkluderar såväl öppen som sluten omröstning och utgör huvudregeln vid omröstning. Huvudregeln innebär att vid omröstning bestäms utgången genom enkel majoritet, det vill säga mer än hälften av de ledamöter som har röstat. Det finns dock flera undantag, till exempel 3 kap. 24 och 30 §§ om krav på enhällighet och om minoritetsbordläggning i 3 kap. 27 §. Bestämmelserna i 39 kap. om förfarandet vid proportionella val utgör också ett undantag från huvudregeln.

Genom hänvisningar i andra bestämmelser i kyrkoordningen gäller samma regler för bland annat omröstning för kyrkoråd (4 kap. 18 §), församlingsråd (4 kap. 27 §), stiftsfullmäktige (7 kap. 6 §) samt stiftsstyrelsen och stiftets nämnder (7 kap. 15 §). Motsvarande hänvisningar finns även för kyrkomötet och kyrkostyrelsen (11 kap. 14 § respektive 12 kap. 13 §). För domkapitlet anges genom en hänvisning att samma regler gäller för omröstning och reservation som för kyrkofullmäktige i övriga ärenden, det vill säga inte ärenden som avser behörighetsfrågor, beslutsprövning eller överklagande (9 kap. 7 §).

Organisationsutskottet konstaterade i sitt betänkande O 2018:8 att beslut i kyrkomötet, inklusive t.ex. utskotten, fattas vanligtvis med så kallad enkel majoritet, dvs. vid en omröstning gäller den mening som mer än hälften av ledamöterna är ense om (11 kap. 14 §, 3 kap. 33 § kyrkoordningen). Vid kyrkoordningens tillkomst poängterade även centralstyrelsen (CsSkr 1999:3 del 2 s. 2–345) att deras förslag till nuvarande 3 kap. 33–37 §§ kyrkoordningen huvudsakligen motsvarade 13 kap. 29–33 §§ kyrkolagen (1992:300). Nuvarande 3 kap. 33 § kyrkoordningen motsvarar tidigare 3 kap. 36 §. I 13 kap. 32 § kyrkolagen (1992:300) anges att om inte något annat är särskilt föreskrivet bestäms utgången genom enkel majoritet.

I propositionen (prop. 1991/92:85) till kyrkolagen (1992:300) innehåller förslaget till 13 kap. 21 § skrivningen: ”För bordläggning i fråga om val eller av tidigare bordlagt ärende krävs beslut av mer än hälften av ledamöterna.” I förslaget till 13 kap. 24 § 3 st. anges: ”Om inte något annat är särskilt föreskrivet bestäms utgången genom enkel majoritet.” Första kyrkolagsutskottet konstaterar i sitt betänkande 1991:9 (prop. 1991/92:85, bilaga 23 s. 384) att: ”Begreppen ’mer än hälften av ledamöterna’ i 13 kap. 21 § och ’enkel majoritet’ i 13 kap. 24 § 3 st. syftar i detta sammanhang på samma sak.”

Vissa regler om beslutsfattande i kommunallagen

Kyrkoordningens bestämmelser avseende formerna för det demokratiska beslutsfattandet härstammar från den tidigare kommunalrättsliga regleringen och har endast i vissa delar och i mindre utsträckning ändrats. I den mån varken förarbetena eller inomkyrklig rättspraxis ger någon vägledning är det brukligt att i stället söka ledning i kommunallagens förarbeten, den kommunalrättsliga praxisen och doktrinen. De bestämmelser i kyrkolagen (1992:300) som utgjorde grund för kyrkoordningens bestämmelser om de förtroendevalda organens arbete, hade som viktig utgångspunkt den vid tidpunkten för kyrkolagens tillkomst gällande kommunallagen (1991 års kommunallag). Regleringen i den nu gällande kommunallagen (2017:725) motsvarar huvudsakligen regleringen i 1991 års kommunallag.

I 5 kap. kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om kommunfullmäktige. Av 55 § framgår att utgången bestäms genom enkel majoritet, om inte annat anges i lagen eller annan författning. Det kan noteras att den motsvarande bestämmelsen i 5 kap. 43 § i 1991 års kommunallag lyder: ”Om inte något annat är föreskrivet, bestäms utgången genom enkel majoritet.”

Fram till 1977 års kommunallag användes begreppen ”vanlig röstövervikt” och ”enkel pluralitet” i då gällande kommunallagar. Sedan 1977 års kommunallag har begreppet ”enkel majoritet” använts även i de två efterföljande kommunallagarna. Konstitutionsutskottet ansåg i sitt betänkande att uttrycket ”enkel majoritet” var att föredra framför de ovan nämnda uttrycken för den vanliga majoritetsregeln (KU 1976/77:25 s. 60).

Mandatstöd

Mandatstöd till nomineringsgrupper

Mandatstöd är inte reglerat. I arbetet med kyrkoordningen inför relationsändringen konstaterade Nivåutredningen i sitt betänkande *Arbetet på olika kyrkliga nivåer* (SKU 1998:3) att införandet av bidrag till nomineringsgrupper var möjligt, men med en inskränkning. Nivåutredningen menade att det inte torde vara möjligt att i det sammanhanget närmare ange några principer eller riktlinjer för hur ett bidragsbeslut ska vara utformat för att inte stå i strid med likabehandlingsprincipen som framgår av 2 kap. 4 § respektive 5 § kyrkoordningen. Utredningen ville dock peka på vikten av att ett sådant ekonomiskt stöd inte får utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett visst parti eller en viss grupp. Nämnda bestämmelser riktar sig till församlingar och pastorat men utredningens uppfattning, vad gäller den nationella nivån, var att kyrkomötet på samma sätt kan fatta beslut om bidrag eller stöd till partier eller grupper som finns representerade i kyrkomötet.

Kyrkomötet ger ett ekonomiskt stöd till de nomineringsgrupper som finns representerade i kyrkomötet. Kyrkomötets mandatstöd har genom åren haft olika utformning. Det nuvarande systemet fastställdes 2007 (KsSkr 2007:1 och B 2007:1). Syftet med mandatstödet är att möjliggöra nomineringsgruppernas arbete kring synlighet och information och att rusta ledamöterna med kunskap som behövs för uppdraget som förtroendevald i Svenska kyrkan på den nationella nivån. Det finns dock inget krav för nomineringsgrupperna att redovisa vad mandatstödet går till. Mandatstöd betalas bara ut till nomineringsgrupper och inte till enskilda ledamöter. Mandatstödet utgår från prisbasbeloppet som är ett belopp som fastställs av regeringen. År 1 och 2 i mandatperioden är mandatstödet 47,5 procent av prisbasbeloppet och år 3 och 4 är mandatstödet 71,25 procent av prisbasbeloppet. Det belopp nomineringsgrupperna erhåller är mandatstödet multiplicerat med det antal mandat som gruppen har i kyrkomötet.

Statens, regioners och kommuners stöd till politiska partier

Staten ger stöd till partiernas allmänna verksamhet (se bland annat lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier) och riksdagen ger stöd till partigruppernas och riksdagsledamöternas arbete i riksdagen (lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen). Statens stöd utgår till partier både i och utanför riksdagen. Partierna bestämmer till stor del själva vad bidragen ska användas till. Riksdagens stöd till partigruppernas och ledamöternas arbete i riksdagen delas ut i form av basstöd, stöd till ledamöternas politiska sekreterare, stöd till ledamöternas utrikesresor och stöd till ledamöternas språkutbildning. Basstödet består av ett grundbelopp om 2,4 miljoner kronor per år och vidare ett tilläggsbelopp beroende på antalet riksdagsledamöter. Stödet till politiska sekreterare ska bekosta handläggarhjälp åt ledamöterna. Varje parti beslutar själv hur stödet ska användas och hur det bygger upp ett partikansli som passar ledamöternas behov och önskemål. Partier och sidoorganisationer måste redovisa de intäkter som de får av det offentliga stödet enligt någon av de ovan angivna lagarna.

Vidare har kommuner och regioner möjlighet att lämna stöd till politiska partier. I kommunallagen (2017:725) anges att kommuner och regioner får ge partistöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin (4 kap. 29 §). Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige och som är juridiska personer. Det är fullmäktige som beslutar om partistödets omfattning och formerna för det. Det framgår även av lagen att beslut om partistöd ska innehålla krav

på att mottagaren årligen lämnar en skriftlig redovisning som visar att partistödet använts till att stärka deras ställning i den kommunala demokratin (4 kap. 31 §). Beslut om att betala ut partistöd ska fattas av fullmäktige minst en gång per år (4 kap. 32 §).

Utskottets överväganden

Motion 2026:7 Mandatstöd på församlings- och pastoratsnivå

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2026:7.

Motionen innehåller förslag om att kyrkostyrelsen ska återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att samtliga kyrkofullmäktige varje mandatperiod ska ta ställning till bidrag till lokala nomineringsgrupper. Utskottet konstaterar att det inte finns hinder för kyrkofullmäktige att ta upp den typen av frågor för beslut och att det inte är lämpligt att i kyrkoordningen detaljreglera sådant som redan idag ligger inom kyrkofullmäktiges beslutskompetens. Mot bakgrund av det anförda föreslår utskottet att motion 2026:7 ska avslås.

Motion 2026:31 Kyrkoordningens regler om beslutsfattande

Utskottets förslag:
Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2026:31.
Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2026:31 uppdra till kyrkostyrelsen att utreda huruvida bestämmelsen i 3 kap. 33 § kyrkoordningen behöver förtydligas och återkomma till kyrkomötet med eventuella förslag till ändringar i kyrkoordningen.

Liksom kyrkorättsnämnden anför i sitt yttrande bör kyrkoordningsändringar som inte är rent triviala men rör frågor av principiell betydelse beredas på ett sådant sätt att olika konsekvenser blir väl belysta. Det i motionen framlagda förslaget har inte varit föremål för utredning, trots att förslaget innebär ändringar i kyrkoordningen som påverkar ett större antal bestämmelser. Utskottet konstaterar att den föreslagna ändringen inte bara kan påverka beslutsfattandet i kyrkofullmäktige, men även i flertalet andra beslutande organ genom hänvisningar till bestämmelsen i kyrkoordningen. Utskottet anser därför i enlighet med kyrkorättsnämnden att det krävs vidare utredning av förslaget och dess konsekvenser inklusive eventuellt behov av följdändringar. Mot bakgrund av det anförda föreslår utskottet att motion 2026:31 avslås. Utskottet konstaterar dock att det är angeläget att Svenska kyrkans beslutsordningar är tydligt reglerade. Det inkluderar att det klart ska framgå vad de majoritetsbegrepp som används innebär. Med anledning av motionen föreslår utskottet kyrkomötet att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda huruvida bestämmelsen i 3 kap. 33 § kyrkoordningen behöver förtydligas och återkomma till kyrkomötet med eventuella förslag till ändringar i kyrkoordningen.

Uppsala den 1 oktober 2026

På organisationsutskottets vägnar

Roger Olsson, ordförande

Mathias Brink, sekreterare

Beslutande: Roger Olsson, ordförande, Jenny Thor, Mattias Benke, Nils Wessling, Anette Andersson, Per Lindberg, Victor Ramström, Fredrick Federley, Irene Oskarsson, Elisabeth Kullenberg, Magnus Gunnarsson, Margareta Carlsson, Carin Åblad Lundström, Petter Nilsson och Anette Nordgren.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Lars Rande, Bodil Wennerström, Kristin Molander, Katarina Glas, Sören Olsson, Karin Sivertsson, Charlotte Haggren, Ann-Marie Strömberg, Maria Holmström Mellberg, Robert Fredriksson, Stefan Aro, Hans-Göran Håkansson och Johan Sobelius.

Biskoparna Sören Dalevi och Teresia Boström har deltagit i utskottets överläggningar.

Kyrkomötet
Kyrkorättsnämndens yttrande 2026:3y

Kyrkoordningens regler om beslutsfattande

Kyrkorättsnämndens yttrande över motion 2026:31

I motionen anges bland annat följande. I 3 kap. 33 § kyrkoordningen regleras att beslut ska tas med absolut majoritet, alltså mer än hälften av det totala antalet röster. Bestämmelsen reglerar hur beslut i kyrkofullmäktige tas. Den gäller också för exempelvis kyrkoråd och domkapitlen. Regeln är på många sätt både tilltalande och rimlig för en demokratisk organisation. Men den har en besvärande baksida. Om till exempel en fullmäktigeförsamling vid beslutstillfället har två beslutsförslag att ta ställning till, går det enligt den praxis som gäller att rösta ”Ja”, ”Nej” eller ”Avstår” vid omröstningen. I de flesta fall innebär detta att beslutsorganet kan ta beslut genom att ”mer än hälften av ledamöterna” har stött antingen Ja- eller Nej-propositionen. Dock kan det ske att varken Ja- eller Nej-propositionen får mer än hälften av de avgivna rösterna, genom att tillräckligt många ledamöter lägger ned sin röst, alltså röstar ”Avstår”. Då har inget beslut i enlighet med kyrkoordningens bestämmelser tagits, eftersom inget av förslagen fått det stöd som kyrkoordningen reglerar. För att inte kyrkoordningen ska sätta hinder för att beslut kan tas, vore det därför rimligt att bestämmelsen ändras så att enkel majoritet krävs för att ett beslutsorgan ska kunna fatta beslut. Mot den bakgrunden föreslås kyrkomötet besluta att anta motionens förslag till ändringar i kyrkoordningen.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
33 §	
Vid en omröstning *gäller den mening som mer än hälften av ledamöterna är ense om.*	Vid en omröstning *bestäms utgången genom enkel majoritet, om inte annat anges i kyrkoordningen.*

———————

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2027.

Kyrkorättsnämnden har i flera yttranden (se bl.a. 2018:2y, 2021:4y och 2025:8y) framhållit att ändringar i kyrkoordningen som inte är rent triviala men rör frågor av principiell betydelse behöver beredas på ett sådant sätt att olika konsekvenser blir väl belysta. Det är inte givet på förhand vad detta ska betyda i fråga om ett visst förslag. Med rent triviala ändringar avses primärt rättelser och liknande som inte innebär någon egentlig saklig förändring. Ändringar av principiell betydelse är regelmässigt föremål för utredning och därtill en sådan bredare granskning som en remissbehandling medför.

Kyrkorättsnämnden konstaterar att det i motionen framlagda förslaget inte har varit föremål för utredning och en sådan bredare granskning som en remissbehandling medför. Ett bifall till motionen medför ändringar i kyrkoordningen som påverkar ett

större antal bestämmelser. Kyrkorättsnämnden anser att den begärda ändringen behöver en allsidig utredning av förslaget och dess konsekvenser samt behov av följdändringar.

Uppsala den 28 augusti 2026

På kyrkorättsnämndens vägnar

Peter Weiderud, ordförande

Samuel Holmedal, sekreterare

Närvarande och beslutande: Peter Weiderud, ordförande, Sören Olsson, Mattias Benke, Kenneth B Ferm, Margareta Nisser-Larsson, Anna-Lena Järvstrand, Charlotta Lind, Mats Törnered och biskop Susanne Rappmann.