



Kyrkomötet

Tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande 2025:9

Svenska kyrkans offentlighetsprincip

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar tillsyns- och uppdragsutskottet motion 2025:76 Svenska kyrkans offentlighetsprincip. I motionen föreslås att kyrkomötet ska uppdra till kyrkostyrelsen att 1) klargöra vilka av Svenska kyrkans församlingars handlingar som omfattas av offentlighetsprincipen samt vilka regler som gäller för upprättandet och delandet av dessa handlingar, 2) utreda vilka ändringar i såväl kyrkoordning som tillämpliga svenska lagar som skulle krävas för att Svenska kyrkan ska kunna klassificera en större del av sina inkomna och/eller upprättade handlingar som arbetsmaterial samt hur detta skulle påverka den fria granskningen av Svenska kyrkans verksamhet, samt 3) redovisa klargörande samt utredning inför kyrkomötet 2026. Utskottet anser att det inte är kyrkostyrelsens uppgift att göra det föreslagna klargörandet om församlingarnas handlingar omfattas av offentlighetsprincipen, samt att det inte finns något grund för eller behov av den föreslagna utredningen. Utskottet föreslår att motionen avslås.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att

1. avslå motion 2025:76, punkt 1,
2. avslå motion 2025:76, punkt 2,
3. avslå motion 2025:76, punkt 3.

Motionens förslag

**Motion 2025:76 av Johanna Andersson, Svenska kyrkans
offentlighetsprincip**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att

1. klargöra vilka av Svenska kyrkans församlingars handlingar som omfattas av offentlighetsprincipen samt vilka regler som gäller för upprättandet och delandet av dessa handlingar,
2. utreda vilka ändringar i såväl kyrkoordning som tillämpliga svenska lagar som skulle krävas för att Svenska kyrkan ska kunna klassificera en större del av sina inkomna och/eller upprättade handlingar som arbetsmaterial samt hur detta skulle påverka den fria granskningen av Svenska kyrkans verksamhet,
3. redovisa klargörande samt utredning inför kyrkomötet 2026.

Bakgrund

Handlingsoffentlighet för Svenska kyrkan

I samband med relationsändringen år 2000 kom den statliga offentlighetsprincipen som tidigare gällt inom Svenska kyrkan att ersättas av en så kallad inomkyrklig offentlighetsprincip genom 11 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan. Den statliga offentlighetsprincipen gäller dock fortsättningsvis för de allmänna handlingar som förvaras hos Svenska kyrkan efter relationsändringen. Det avser främst historiska handlingar, handlingar som hör till begravningsverksamheten och handlingar som avser fördelning och användning av den kyrkoantikvariska ersättningen (10 § lagen om Svenska kyrkan och 2 kap. 4 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt dess bilaga).

Den inomkyrkliga offentlighetsprincipen utgår alltså från lagen om Svenska kyrkan och utvecklas genom kyrkoordningen. Regleringen utgår från och följer i stort samma mönster som den statliga offentlighetsprincipen. Även om den offentlig-rättsliga regleringen inte är direkt tillämplig på den större delen av Svenska kyrkans verksamhet har det ansetts viktigt att kyrkans verksamhet även fortsättningsvis bedrivs under öppenhet och att allmänheten har tillgång till handlingar i samma utsträckning som tidigare (proposition 1997/98:116 s. 67). Svenska kyrkan betonade själv i sin beredning av regeringens skrivelse om framtida relationer mellan staten och Svenska kyrkan, att offentlighetsprincipen var en grundläggande princip som fortsättningsvis borde gälla och därför tas in i lagen om Svenska kyrkan (2KL 1995:1 s. 33).

Alla ska ha rätt att ta del av Svenska kyrkans handlingar enligt 11 § lagen om Svenska kyrkan, vilket har förtydligats i 53 kap. 3 § kyrkoordningen. Rätten till insyn får enligt lagen om Svenska kyrkan bara begränsas om det är särskilt motiverat med hänsyn till

- 1) skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,
- 2) Svenska kyrkans ekonomiska intresse eller
- 3) något synnerligen väsentligt intresse.

Angående begränsningar av rätten att ta del av handlingar uttalades i förarbetena till lagen att Svenska kyrkan beaktar integritetsaspekter och att de områden där begränsningar bör komma i fråga framförallt är inom verksamheterna själavård, församlingsvård, personalvård och säkerhetsfrågor (prop. 1997/98:116 s. 65).

Som det redogörs för i motionen framgår av inledningen till kyrkoordningens tolfte avdelning om handlingar och register att "[d]et öppna samtalet och den fria granskningen av Svenska kyrkans verksamhet är av avgörande vikt. Offentlighetsprincipen tillämpas för all kyrklig verksamhet, när det inte är uppenbart att andra intressen väger tyngre". Offentlighet för Svenska kyrkans handlingar regleras i kapitel 53 i kyrkoordningen. I kapitel 54 regleras undantagen från offentlighet för handlingar och vissa tystnadsplikter.

Svenska kyrkans handlingar och så kallat arbetsmaterial

Rätten att ta del av Svenska kyrkans handlingar avser var och en, oberoende av kyrko-tillhörighet. Undantag från rätten att ta del av handlingar gäller endast för handlingar som innehåller uppgifter som skyddas av förbud mot utlämnande enligt 54 kap. kyrkoordningen. Om de skyddade uppgifterna förekommer endast i vissa delar av en handling kvarstår rätten att ta del av handlingens övriga delar (53 kap. 3 och 4 §§ kyrkoordningen).

Skyldigheten att lämna ut handlingar gäller inte alla dokument. Det måste vara fråga om en handling enligt definitionen i 53 kap. 5 §. Med handling avses en sådan

framställning i skrift och bild eller sådan teknisk upptagning som 1) förvaras hos Svenska kyrkan, och 2) är att inse som inkommen till eller upprättad hos Svenska kyrkan. I förarbetena till kyrkoordningen anges att innebörden av olika begrepp som används – exempelvis förvaras, inkommen, upprättad – är avsedda att vara densamma som i tryckfrihetsförordningen (CsSkr 1999:3 s. 2–434). Upprättad innebär att en handling på något sätt är färdigställd. Det finns också vissa undantag för vad som är att anse som handling (53 kap. 6 och 6 a §).

Dokument under arbete, eller som tillfälligt sparas under handläggningen av ett ärende, exempelvis utkast till beslut, minnesanteckningar eller föredragningspromemorior kallas ibland *arbetsmaterial*. Begreppet arbetsmaterial kommer framför allt från praxis och finns inte i någon bestämmelse. Huvudregeln är att sådant material anses som upprättade handlingar om de tas om hand för arkivering eller expedieras.

Ett exempel från praxis är ÖN 2025/12. I det fallet gjorde Överklagandenämnden bedömningen att en arbetsmiljöundersökning, såvitt hade framkommit, var att anse som färdigställd på de skäl domkapitlet hade angett och att det alltså inte längre var fråga om arbetsmaterial utan en inom Svenska kyrkan upprättad allmän handling. Domkapitlet fann att arbetsmiljöundersökningen måste anses var färdigställd senast i det ögonblick som kyrkoherden började arbeta med resultatet på sätt som församlingen hade beskrivit. Undersökningen ansågs dock kunna innehålla uppgifter som enligt 54 kap. 4 § kyrkoordningen inte kan lämnas ut, vilket var en fråga för församlingen att bedöma.

En begäran om rätt att ta del av en Svenska kyrkans handling prövas som huvudregel av den juridiska personen som förvarar handlingen. En församlings eller ett pastorats beslut om att inte lämna ut en handling får överklagas hos domkapitlet. Domkapitlets beslut får överklagas hos Överklagandenämnden. Det är alltså ytterst Överklagandenämnden som avgör hur bestämmelserna i kyrkoordningen om offentlighet ska tolkas. Det framgår av lagen om Svenska kyrkan att kyrkan ska ha ett sådant organ för att pröva beslut som innebär att någon inte får ta del av Svenska kyrkans handlingar.

Det finns generell information om offentlighetsprincipen på Svenska kyrkans gemensamma intranät. I stiftets tillsyn över verksamheten i stiftets församlingar och pastorat ingår råd, stöd och hjälp bland annat i rättsliga frågor (57 kap. 1 § kyrkoordningen). Kyrkostyrelsen har i sitt uppdrag bland annat att stödja stiftens arbete för utvecklingen av församlingslivet och av en god förvaltning i församlingar och pastorat (10 kap. 3 § 1 kyrkoordningen).

Klargöranden från kyrkostyrelsen m.m.

I förarbetena till kyrkoordningen uttalades att beslut inom Svenska kyrkan ska tas på så låg nivå som möjligt, det vill säga en så kallad subsidiaritetsprincip ska gälla (se betänkandet SKU 1998:3 *Arbetet på olika kyrkliga nivåer*, s. 179 f.). Denna princip har ansetts komma till uttryck bland annat genom 6 § lagen om Svenska kyrkan, där det anges att kyrkomötet inte får besluta i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller stifts uppgift att besluta i. Vidare uttalades följande i SKU 1998:3 s. 180.

Det är t.ex. inte den nationella nivåns uppdrag att genom uttalanden i Kyrkomötet eller på annat sätt utanför kyrkoordningens ram försöka binda församlingar och stift till ett visst handlingsmönster.

Kyrkostyrelsen har således inte någon allmän rätt att utfärda anvisningar, riktlinjer eller rekommendationer för verksamheten i stift och församlingar om det inte uttryckligen framgår av kyrkoordningen (jfr exempelvis KsSkr 2019:4 s. 90, TU 2022:6 och Edqvist, m.fl., *Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2022 med kommentarer och angränsande lagstiftning*, s. 257, se även ÖN 2021/18).

Kyrkomötets normgivning sker i stället genom bestämmelser i kyrkoordningen eller på delegation från kyrkomötet till kyrkostyrelsen enligt 10 kap. 1–2 a §§ kyrkoordningen (se även SKU 1998:3 s. 179). För att göra det möjligt att utfärda bindande riktlinjer eller klargöranden torde det krävas att kyrkostyrelsen ges ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser (jfr även TU 2022:6).

För att ändra bestämmelser i kyrkoordningen som gäller offentlighet eller undantag för offentlighet gäller en särskild beslutsordning med kvalificerad majoritet i kyrkomötet (11 kap. 19 § 3 och 4 kyrkoordningen).

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2025:76.

Utskottet delar motionärens avsikt, som den får förstås, att värna offentlighetsprincipen i Svenska kyrkan som främjar den fria granskningen av Svenska kyrkans verksamhet. Utskottet anser dock att motionens förslag inte är rätt väg att gå för att uppnå detta.

Enligt utskottet är det inte en uppgift för kyrkostyrelsen att klargöra offentlighetsprincipens tillämpning i församlingarna. Offentlighetsprincipen kräver en bedömning i det enskilda fallet, om vad som är en Svenska kyrkans handling och om en sådan handling kan lämnas ut eller om det finns känsliga uppgifter som skyddas av förbud att röja en uppgift. Handlingar bedöms inte som arbetsmaterial enligt praxis om de är inkomna eller upprättade. Därför anser utredningen att det inte finns någon grund för eller behov av den föreslagna utredningen. Mot denna bakgrund föreslår utskottet att motionen ska avslås.

Uppsala den 2 oktober 2025

På tillsyns- och uppdragsutskottets vägnar

Britt Björneke, ordförande

Evelina Kaarme, sekreterare

Beslutande: Britt Björneke, ordförande, Daniel Larson, Camilla Persson, Roine Olsson, Birgitta Eliasson, Kicki Halldin, Emma Hedlundh, Niklas Grahn, Mattias Rosenquist, Margareta Andersson, Margareta Nisser-Larsson, Ronnie Nilsson, Jonatan Hanson, Bo Herou och Jonas Noréus.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Markus Svensson, Helen Coughlin-Ribb, Johannes Fransson, Johan Lindman, Sten Janson, Stefan Linderås, Benny Ahremark Persson, Stig-Göran Fransson, Jimmy Dahllöf, Ulf Wester, Linda Sjöo och Hans Weichbrodt.

Biskop Susanne Rappmann har deltagit i utskottets överläggningar.