
Kyrkomötet
Kyrkorättsutskottets betänkande 2016:2

Kyrkomötets arbetsformer

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas motion 2016:54 om att återinföra interpellations- och frågeinstituten i kyrkomötets arbetsordning. Kyrkorättsutskottet menar att den pågående utredningen om kyrkomötets arbetsformer bör avvaktas innan kyrkomötet tar några eventuella initiativ i frågor av det slag som tas upp i motionen. Utskottet föreslår att motionen avslås.

I betänkandet behandlas vidare motion 2016:74 i vilken det föreslås att presidiet ska utarbeta förslag till reglering i kyrkomötets arbetsordning om barnkonsekvensanalyser i kyrkomötets beredning av motioner. Kyrkorättsutskottet anser att något uppdrag i enlighet med motionen inte ska lämnas och föreslår att motionen avslås. Utskottet föreslår dock att med anledning av motionen uppdra till kyrkomötets presidium att överväga vad utskottet anfört i sina överväganden.

Till betänkandet finns en särskild mening.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2016:54.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2016:74.
3. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2016:74 uppdra till kyrkomötets presidium att överväga vad utskottet anfört.

Motionernas förslag

Motion 2016:54 av Dag Sandahl, Kyrkomötets arbetsordning

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkomötets presidium att utarbeta förslag till att i kyrkomötets arbetsordning återinföra interpellations- och frågeinstituten.

Motion 2016:74 av Lena Klevenås m.fl., Nationella beslut och barnkonsekvensanalyser

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkomötets presidium att utarbeta ett förslag till reglering i kyrkomötets arbetsordning om att det vid beredningen av motioner ska göras barnkonsekvensanalyser inför behandlingen i kyrkomötet och att barnkonsekvensanalyserna ska dokumenteras och bifogas varje beslut i kyrkomötet.

Bakgrund

Frågedebatt i kyrkomötet

I 6 kap. 1–3 §§ i Kyrkomötets beslut (SvKB 1999:4) om Arbetsordning för kyrkomötet (kyrkomötets arbetsordning) fanns fram till och med år 2011 bestämmelser om att det skulle hållas en frågedebatt innan kyrkomötet vid årets andra sammanträde beslutade i något ärende som beretts av ett utskott. Frågedebatten infördes genom beslut av 1999 års kyrkomöte och var en förenklad och samordnad form av den ordning som gällde före relationsändringen då det fanns allmän kyrklig debatt och frågestund.

Frågedebatten infördes efter förslag från Centralstyrelsen (CsSkr 1999:4) som menade att den dittillsvarande ordningen med en allmän kyrklig debatt och en frågestund medförde påtagliga risker för att samma frågor skulle komma att tas upp vid flera tillfällen under kyrkomötets behandling av en fråga. Centralstyrelsen föreslog därför att de två instituten skulle ersättas av en frågedebatt. I frågedebatten skulle det fortsatt vara möjligt att rikta ”enkla frågor” till bl.a. kyrkostyrelsen. En utgångspunkt angavs vara att stimulera ett levande meningsutbyte på ett bättre sätt än med en genomgång av i förväg skrivna anföranden, vilket var fallet i den allmänna kyrkliga debatten. Mot denna bakgrund möjliggjordes också att fler än den som ställt frågan kunde delta i frågedebatten. På samma sätt som gällt den allmänna kyrkliga debatten var dock avsikten med frågedebatten främst att behandla den redovisning av verksamheten som kyrkostyrelsen lämnat till kyrkomötet. Den var inte avsedd att ersätta den reguljära granskningen av verksamhetsberättelser och ekonomisk redovisning.

Synpunkter om att frågedebatten borde förändras eller helt tas bort väcktes i överläggningar med företrädarna för nomineringsgrupperna. Överläggningarna ledde till att kyrkomötets presidium år 2011 föreslog att frågedebatten skulle avskaffas och ersättas av en debatt av tematisk karaktär, som kan hållas när det anses motiverat. Skälen angavs vara att ordningen med frågedebatten medförde risk för att ett ärende skulle komma att behandlas två gånger, dels i frågedebatten, dels i betänkandehandlingen. Frågedebatten ansågs inte heller ha något tydligt fokus eller syfte, varken enligt regelverket eller i praktiken (se vidare Kr 2011:1). Bestämmelsen i 6 kap. 1 § i kyrkomötets arbetsordning fick härigenom den nu gällande lydelsen, som innebär att kyrkomötets presidium efter samråd med företrädare för kyrkomötets nomineringsgrupper får besluta att en debatt utan samband med annan handläggning ska äga rum vid kyrkomötets sammanträde. Debatten ska vara begränsad till ett eller flera särskilda ämnen. Såväl presidiet som Kyrkorättsutskottet anförde att debatten ska kunna behandla ett eller flera i förväg definierade områden när så synes motiverat. Någon debatt enligt den nya bestämmelsen har hittills inte anordnats.

Frågan om formerna för en mer öppen debatt i kyrkomötet behandlades senast vid kyrkomötet år 2013 med anledning av en motion. I motion 2013:90 föreslogs att kyrkostyrelsen skulle återkomma med förslag om införande av en allmän kyrklig debatt och frågedebatt i kyrkomötet. Kyrkorättsutskottet vidhöll i sitt betänkande 2013:2 vad utskottet anförde i samband med avskaffandet av frågedebatten (se ovan) och föreslog, med konstaterande av att den gällande ordningen är tillfredsställande, avslag på motionen. Detta blev också kyrkomötets beslut.

Se vidare under rubriken ”Utredning om översyn av kyrkomötets arbetsformer” nedan.

Till 2009 års kyrkomöte förelåg två motioner som behandlade frågan om barnkonsekvensanalys. Motionärerna argumenterade för att genomförandet av en barnkonsekvensanalys inför beslut är viktigt, bl.a. för att Svenska kyrkans verksamhet därmed också ska genomsyras av barnkonventionens grundtankar. Vidare framfördes att genomförandet av en barnkonsekvensanalys är angeläget för att Svenska kyrkan ska kunna vara trogen sin uppdragsgivare och trovärdig som folkkyrka.

I betänkandet K1 2009:6 föreslog Kyrkolivsutskottet kyrkomötet att bifalla motion 2009:55 om införande av en paragraf om barnkonsekvensanalys i kyrkoordningen och motion 2009:9 i den del som den avsåg att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utarbeta ett arbetssätt så att det görs en barnkonsekvensanalys inför varje beslut.

Utskottet menade att den skrivning om barnets särställning som finns i kyrkoordningen behövde få stöd genom att konkretiseras. Man pekade på att kyrkoordningen är styrdokument för hela kyrkan och menade att om frågan synliggörs i kyrkoordningen, är det en signal till stift och församlingar att frågan om barns rättigheter inte är något som bara kan överlämnas till några eldsjälur i barn- och ungdomsverksamheten.

I KsSkr 2012:3 *Ändringar i kyrkoordningen m.m.* föreslog kyrkostyrelsen att det skulle införas krav på att barnkonsekvensanalyser ska göras i beredningsskedet av ärenden inför beslut, i såväl församlingar och samfälligheter som på stift och nationell nivå. Det ansågs angeläget att barnkonsekvensanalyser blir en naturlig del i beredningen av de ärenden som beslutas inom Svenska kyrkan. För att åstadkomma detta menade kyrkostyrelsen att det var viktigt att kravet på barnkonsekvensanalys framgår av kyrkoordningen.

För den lokala nivån föreslogs krav på barnkonsekvensanalys inför beslut gälla för såväl fullmäktige som för kyrkorådet. Innebörden i detta var att barnkonsekvensanalys ska göras av kyrkorådet. Kyrkorådet ska också göra en barnkonsekvensanalys i sådana ärenden där kyrkorådet självt beslutar. På samma sätt föreslogs kravet på barnkonsekvensanalys på stiftsnivån gälla såväl inför beslut i stiftsfullmäktige som i ärenden som stiftsstyrelsen själv handlägger.

När det gäller den nationella nivån föreslog kyrkostyrelsen att det införas krav på att barnkonsekvensanalys ska göras när kyrkostyrelsen handlägger egna ärenden, på motsvarande sätt som för stiftsstyrelsen samt där kyrkostyrelsen i någon mening, om än inte formellt, har berett en fråga för beslut i kyrkomötet genom att avge en skrivelse till kyrkomötet.

Kyrkostyrelsen föreslog emellertid inte något krav på barnkonsekvensanalys inför de beslut som fattas i kyrkomötet. Skälet till detta var att det på den nationella nivån inte sker någon motsvarande beredning av kyrkostyrelsen inför beslut i kyrkomötet som på den lokala och regionala nivån. För att åstadkomma barnkonsekvensanalyser inför beslut i kyrkomötets alla ärenden skulle det därför behöva införas ett krav när det gäller den beredning som sker i kyrkomötets utskott. Kyrkostyrelsen bedömde att detta knappast skulle vara rimligt eller ens praktiskt genomförbart utifrån de förutsättningar som utskottsarbetet bedrivs under i dag. Kyrkostyrelsen menade vidare att en barnkonsekvensanalys som tas fram under utskottsberedningen av ett ärende i kyrkomötet av praktiska skäl aldrig torde kunna bli något annat än en ”tom pappersprodukt”. Kyrkostyrelsen menade att det snarare skulle göra mer skada än nytta att låta utskotten genomföra barnkonsekvensanalyser som av praktiska skäl inte kan hålla den kvalitet som måste eftersträvas.

Organisationsutskottet tillstyrkte (O 2012:1) kyrkostyrelsens förslag. Detta blev också kyrkomötets beslut.

Vid 2013 års kyrkomöte behandlades motion 2013:14 i vilken det föreslogs att krav skulle införas att ”något om barnkonsekvensanalys/barnkonventionen” skulle finnas med i såväl motioner till kyrkomötet som i tjänstemännens och utskottens beredning av ärenden. I behandlingen av motionen uttalade Kyrkorättsutskottet (Kr 2013:5) att kyrkostyrelsens bedömning i skrivelsen till 2012 års kyrkomöte – att barnkonsekvensanalyser under utskottsberedningen av ett ärende i kyrkomötet inte torde bli annat än en pappersprodukt – var realistisk och föreslog därför avslag på motionen. Detta blev också kyrkomötets beslut.

Se vidare under rubriken ”Utredning om översyn av kyrkomötets arbetsformer” nedan.

Utredning om översyn av kyrkomötets arbetsformer

Kyrkomötets presidium har under vårvintern 2016 tillsatt en utredning om kyrkomötets arbetsformer. Till utredningen har knutits en arbetsgrupp som består av sex ledamöter biträdda av en sekreterare. Av direktiven (Km 2016/5) framgår att utredningen ska behandla frågor om *utskottsindelningen i kyrkomötet, arbetsformer i utskott och plenum, kyrkomötets motionsinstitut, en långsiktig, principiell och tematisk debatt och revisorernas yttranderätt i kyrkomötet.*

Avseende *arbetsformer i utskott och plenum* ska utredningen överväga om det utöver befintlig reglering i arbetsordningen ska utfärdas ytterligare anvisningar för att ge utskottsarbetet stadga och effektivitet samt analysera skälen till varför många ledamöter efter relativt kort tid avsäger sig uppdraget som kyrkomötesledamot. Utredningen ska vidare överväga utformningen av debatt- och beslutsdagarna så att god debattstil främjas och skälig tid tillgodoses. På denna punkt finns enligt direktiven också koppling till frågan om att begränsa kyrkomötets ärenden till sådant som är principiellt angeläget för den nationella nivån. I arbetet ska också beaktas i vad mån utvidgad tid för kyrkomötet gagnar kvaliteten i kyrkomötets arbete och vilka merkostnader som följer av längre sessioner.

När det gäller *en långsiktig, principiell och tematisk debatt* ska utredningen analysera vilka nackdelar som ansågs finnas med de tidigare och numera avskaffade formerna för sammanhållen debatt (allmän kyrklig debatt, frågestund, frågedebatt) och undersöka vilka förutsättningar som finns för att möjliggöra en långsiktig och spänstig debatt om Svenska kyrkans utveckling. Enligt direktiven ska dessa förutsättningar framför allt prövas i förhållande till kyrkostyrelsens årliga skrivelse om verksamhet och ekonomi. Utredningen ska i denna del slutligen pröva om plenumsessionen kan stimuleras genom att låta en tematisk debatt dominera vissa år, exempelvis i anslutning till stora övergripande beslut av typen ny kyrkohandbok. I direktiven anges att motionsflödet i sådana fall skulle kunna styras till det aktuella temat och andra frågor det året får stå tillbaka.

Utredningen ska lämna sina förslag till presidiet den 31 januari 2017 som därefter har att ta ställning till om en skrivelse ska lämnas till kyrkomötet 2017.

Utskottets överväganden

Kr 2016:2

Kyrkomötets arbetsordning

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2016:54.

Kyrkorättsutskottet konstaterar att den tidigare ordningen med allmän kyrklig debatt, frågestund och frågedebatt är föremål för behandling inom den pågående utredningen om kyrkomötets arbetsformer. Resultatet av utredningen bör avvaktas innan kyrkomötet tar några eventuella initiativ i frågor av det slag som tas upp i motionen. Motionen ska därför avslås.

Nationella beslut och barnkonsekvensanalyser

Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2016:74.
2. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2016:74 uppdra till kyrkomötets presidium att överväga vad utskottet anfört.

Kyrkorättsutskottet konstaterar att barnkonsekvensanalyser ska göras inför beslut. Kyrkorättsutskottet har vid flera tillfällen uttalat stöd för kyrkostyrelsens bedömning (KsSkr 2012:3), att barnkonsekvensanalyser som genomförs under utskottsberedningen av ett ärende i kyrkomötet inte torde bli annat än en pappersprodukt. Detta är alltså Kyrkorättsutskottets uppfattning i relation till kyrkomötets nuvarande arbetsformer. Motionen ska därför avslås. Kyrkorättsutskottet noterar dock att den pågående utredningen om kyrkomötets arbetsformer bl.a. har i uppdrag att se över utskottsindelningen och arbetsformerna i utskott och plenum. I utredningens uppdrag ingår emellertid inte att överväga om förändringar av dessa slag också skulle ändra förutsättningarna för att genomföra barnkonsekvensanalyser i beredningen av ärenden i kyrkomötet. Utskottet har tagit del av vad De Ungas Kyrkomöte har anfört. Kyrkorättsutskottet menar att presidiet skulle kunna överväga om detta kan bli en del av utredningens uppdrag.

Uppsala den 29 september 2016

På Kyrkorättsutskottets vägnar

Anders Roos, ordförande

Migelle Wikström, sekreterare

Beslutande: Anders Roos, ordförande, Jenny Thor, Maria Lagerman, Sten-Arne Burman, Christina Andersson, Björn Andersson, Berit Bornecrantz Dias, Gunvor Torstensson, Boel Johansson, Sven Esplund, Suzanne Fredborg, Gunilla Blom, Conny Tyrberg, Peder Fohlin och Margareta Karlsson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Sebastian Clausson, Manilla Bergström, Sofia Särdaqvist, Hans Weichbrodt, Claes-Johan Bonde, Christina Blomqvist, Asta Matikainen Lecklin, Georg Lagerberg, Per-Olof Jacobsson, Ann-Christine From Utterstedt, Mikael Eskilandersson, Birgitta Sedin och Lars Larsson.

Biskop Åke Bonnier har deltagit i utskottets överläggningar.

Särskild mening

Kyrkomötet bör tillsätta ett utskott som genomför barnkonsekvensanalys på samtliga ärenden beredda av de ordinarie åtta utskotten inför andra sessionen av kyrkomötet. Detta bör övervägas inför presidiets planerade utredning av arbetsformerna.

Lars Larsson